

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY

Investiční projekty obce
Investment Projects of a Municipality

Student: Bc. Martin Veselý
Vedoucí diplomové práce: Ing.Bc. Jiří Bečica, Ph.D.

Ostrava 2013

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra veřejné ekonomiky

Zadání diplomové práce

Student:

Bc. Martin Veselý

Studijní program:

N6202 Hospodářská politika a správa

Studijní obor:

6202T055 Veřejná ekonomika a správa

Specializace:

02 Veřejná ekonomika a správa

Téma:

Investiční projekty obce
Investment Projects of a Municipality

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Pravidla hospodaření obcí
3. Metody hodnocení veřejných projektů
4. Zhodnocení investičních projektů města Zábřeh
5. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

OCHRANA, František. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. 2. upravené a rozšířené vyd. Praha: Ekopress, 2007. 178 s. ISBN 80-86929-23-X.

OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 220 s. ISBN 978-80-7357-644-8.

OCHRANA, František, Jan PAVEL, Leoš VÍTEK a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-3228-2.

SCHNEIDEROVÁ, Ivana. *Majetek krajů, měst, obcí, DSO a PO*. 1. vyd. Turnov: Acha obec účtuje, 2010. 258 s. ISBN 978-80-254-5609-5.

Vedoucí diplomové práce: Ing.Bc. Jiří Bečica, Ph.D.

Datum odevzdání: 26.04.2013

✓ Over



2. Kaus!

prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlašuji, že jsem celou práci na téma „Investiční projekty obce“ vypracoval samostatně.
Přílohy č. 1 a č. 2 byly převzaty, přílohu č. 3 jsem vypracoval samostatně.

V Ostravě dne 26.4.2013.


.....
Bc. Martin Veselý

Obsah

1. Úvod.....	4
2. Hospodaření obcí.....	6
2.1. Orgány obce	7
2.2. Rozpočet obce	14
2.2.1. Rozpočtové zásady	15
2.2.2. Rozpočtový proces	15
2.3. Možnosti financování investičních projektů.....	17
2.3.1. Dotace	18
2.3.2. Úvěr	19
2.3.3. Příjmy z emise cenných papírů	21
2.3.4. Návrátne finanční výpomoci v ČR.....	21
2.3.5. Finanční leasing	22
2.3.6. PPP projekty.....	23
3. Metody hodnocení veřejných projektů	26
3.1. Metoda případových studií	26
3.2. Kauzální analýza	27
3.3. Použití stupnic v rozhodovací činnosti.....	28
3.3.1. Nominální (binární) stupnice	28
3.3.2. Ordinální stupnice	29
3.3.3. Kardinální stupnice.....	31
3.4. Hodnocení podle speciálních rozhodovacích tabulek	32
3.5. Nákladově výstupové metody.....	33
4. Hodnocení investičních projektů města Zábřeh	37
4.1. Rozvoj města Zábřeh v letech 2008 – 2014.....	39
4.2. Hodnocení konkrétních projektů.....	43
4.2.1. Hodnocení projektů - varianta II	48
4.2.2. Hodnocení projektů - varianta III.....	50
4.2.3. Hodnocení projektů - varianta IV.....	52
5. Závěr	56
Seznam použité literatury	59
Seznam zkratk	61
Seznam tabulek	
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce	
Seznam příloh	

1. ÚVOD

Obec je charakterizována zákonem o obcích jako veřejnoprávní korporace, která hospodaří na určitém území, je tvořena svým obyvatelstvem a cílem hospodaření je vytváření podmínek pro sociální, kulturní a hospodářský rozvoj obce. Samotný rozvoj je však vázán na možnosti rozpočtu, který je dán zejména výší příjmů. Pokud má obec dostatek finančních prostředků, může realizovat i výdaje. Tato práce popisuje hospodaření obce se zaměřením na investiční výdaje.

Diplomová práce je rozdělena do pěti částí, první je úvod a poslední závěr. Ve druhé kapitole je věnován prostor teoretickému vymezení obce, orgánům obce a jejich pravomocem, rozpočtu a rozpočtovému procesu a možnostem financování investic. Značná pozornost je věnována samostatné působnosti, která je klíčová pro rozvoj obce, a zastupitelstvu, které hraje ústřední úlohu při rozhodování o rozvoji území.

Třetí kapitola je věnována metodice hodnocení investičních projektů a problematice rozhodování. Jsou představeny různé metody pro výběr veřejných projektů a rozhodování, které se liší svou náročností a možnostmi využití. Z uvedených metod je vybrána nákladově výstupová metoda CUA (z anglického Cost Utility Analysis). Jádrem hodnocení projektů touto metodou je efektivnost, která je v podmínkách veřejné správy představována poměrem mezi užitek, který realizované projekty přinášejí a náklady na realizaci jednotlivých akcí. Tato metoda byla vybrána proto, že nabízí široké možnosti pro skutečně objektivní a komplexní hodnocení, a zároveň není příliš složitá pro případné využití v praxi.

Výše uvedené teoretické znalosti a předpoklady jsou uplatněny v kapitole čtvrté, která se zabývá hodnocením projektů města Zábřeh za rok 2011. Město Zábřeh bylo vybráno z důvodu znalosti místních podmínek. Hodnocení se týká všech projektů, které byly z rozpočtu města v daném roce financovány. Nejedná se pouze o „investiční“ projekty, ale i o projekty, které byly významné pro město a svým charakterem by mohly být mezi investiční projekty řazeny. Na některé z nich město získalo dotaci. Důležitý je totiž pohled na rozpočet jako celek, který je omezen výší příjmů.

Cílem práce je zjistit a zhodnotit, zda investované výdaje do projektů města Zábřeh v roce 2011 byly využity optimálně. **Hypotézou práce** je, že se vedení města Zábřeh rozhodovalo (a stále rozhoduje) optimálně při výběru investičních akcí, resp. při rozdělování finančních prostředků na dané akce.

Toto optimum je v práci vyjádřeno jako efektivnost jednotlivých projektů realizovaných v roce 2011. Modelováním hodnotících kritérií a jednotlivých vah je zkoumáno, zda by mohlo být dosaženo vyšší efektivnosti, což by poukázalo na neoptimální využití finančních prostředků.

Autorem práce byla pro metodu CUA modelově stanovena tři kritéria, která odrážejí aktuální způsob rozhodování vedení města Zábřeh. Prostřednictvím těchto kritérií je stanoven určitý užitek a efektivnost. Prostřednictvím pozměněných kritérií, případně jejich vah je zkoumáno, zda by nemohlo být dosaženo vyššího užitku, resp. efektivnosti.

Poznatky v diplomové práci jsou zjišťovány za pomoci metody CUA na zjednodušeném modelu, kde není zohledněna časovost realizovaných projektů, tzn. přepočet nákladů a výnosů v čase, které se ať už pozitivně či negativně dotknou budoucích generací.

V závěru práce je zhodnoceno naplnění stanovené hypotézy a popsány možnosti, jak za pomoci této metody optimálně rozhodovat. Je poukázáno na úskalí i přednosti metody CUA a její přínos pro budoucí rozhodování o rozvoji města Zábřeh.

2. HOSPODAŘENÍ OBCÍ

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je také nazývána veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.

Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta a další.

Obec spravuje své záležitosti samostatně ("samostatná působnost") nebo vykonává státní „přenesenou působnost“, čímž rozumíme výkon státní správy, jež byl zákonem svěřen orgánu obce¹.

Samostatnou působností rozumíme činnosti, o kterých rozhoduje obec samostatně prostřednictvím svých orgánů. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.

Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány (např. konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství),
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 7

- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon².

V rámci přenesené působnosti může zastupitelstvo obce vykonávající rozšířenou působnost vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem³.

Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení⁴.

2.1. Orgány obce

Orgány obce představují rozhodovací, kontrolní a výkonné složky, které spolu vzájemně komunikují a spolupracují, při respektování hierarchie a rozhodovací pravomoci. Mezi orgány obce jsou zařazeny zastupitelstvo obce, rada obce, obecní úřad a starosta zvláštní orgány obce.

Zastupitelstvo obce je nejdůležitějším orgánem obce. Představuje vrcholný orgán zastupitelské demokracie na místní úrovni. Zejména rozhoduje o klíčových záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, mimo jiné:

- a) schvaluje program rozvoje obce,
- b) schvaluje rozpočet obce a závěrečný účet obce,
- c) zřizuje a ruší příspěvkové organizace a organizační složky obce,
- d) vydává obecně závazné vyhlášky obce,
- e) rozhoduje o vyhlášení místního referenda,
- f) navrhuje změny katastrálních území uvnitř obce, schvaluje dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- g) zřizuje a ruší výbory, volí jejich předsedy a další členy a odvolává je z funkce,

² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 10

³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 11

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 12

- h) volí z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolává je z funkce,
- i) zřizuje a ruší obecní policii,
- j) uděluje a odnímá čestné občanství obce a ceny obce.

Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto majetkoprávních úkonech:

- a) rozhoduje o nabytí a převodu nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, o převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- b) rozhoduje o poskytování věcných darů fyzické nebo právnické osobě na 20.000,- korun,
- c) rozhoduje o poskytování dotací občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, kultury, vzdělávání apod. nad 50.000,- korun v jednotlivých případech,
- d) uzavírá smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem,
- e) uzavírá smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky,
- f) rozhoduje o zastavení nemovitých věcí,
- g) rozhoduje o vydání komunálních dluhopisů a další⁵.

Při stanovení počtu členů zastupitelstva obce se přihlíží zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Počet členů se stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci

do 500 obyvatel	5 až 15 členů,
nad 500 do 3 000 obyvatel	7 až 15 členů,
nad 3 000 do 10 000 obyvatel	11 až 25 členů,
nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 až 35 členů,
nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 až 45 členů,
nad 150 000 obyvatel	35 až 55 členů ⁶ .

Počet členů zastupitelstva obce, který má být zvolen, se oznámí na úřední desce obecního úřadu nejpozději do 2 dnů po jeho stanovení. Kromě toho může být počet členů zastupitelstva obce uveřejněn způsobem v místě obvyklým. Rozhodující pro stanovení počtu členů zastupitelstva obce je počet obyvatel obce k 1. lednu roku, v němž se konají volby.

⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 84, 85

⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 68

Neurčí-li zastupitelstvo jinak, volí se počet členů zastupitelstva podle počtu členů zastupitelstva obce v končícím volebním období.

Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením; ke zvolení dojde ukončením hlasování. Člen zastupitelstva obce skládá slib na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní a složení slibu potvrdí svým podpisem.

Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru.

Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta. Ten je povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce, nebo hejtman kraje. Zasedání zastupitelstva obce se koná nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy byla žádost doručena obecnímu úřadu. Nesvolá-li takovéto zasedání zastupitelstva obce starosta, učiní tak místostarosta, popřípadě jiný člen zastupitelstva obce.

Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce. Do 15 dnů se koná jeho náhradní zasedání⁷.

Obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce. Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým. Zasedání zastupitelstva obce je veřejné.

O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis, který je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. O námitkách člena zastupitelstva obce proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva obce⁸.

⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 92

⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 95

Zastupitelstvo obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce.

Rada obce⁹ je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta.

Radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů. Je-li starosta nebo místostarosta odvolán z funkce nebo se této funkce vzdal, přestává být i členem rady obce.

Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady obce pod 5 a na nejbližším zasedání zastupitelstva obce nebude doplněn alespoň na 5, vykonává od tohoto okamžiku její pravomoc zastupitelstvo obce, které může rozhodování o některých záležitostech svěřit zcela nebo zčásti starostovi.

Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů zastupitelstva obce pod 11 a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci, končí činnost rady obce uplynutím třicátého dne od uprázdnění mandátů v zastupitelstvu obce. Funkce rady obce vykonává v takovém případě zastupitelstvo obce, které může svěřit plnění některých úkolů rady obce starostovi.

Rada obce se schází ke svým schůzím podle potřeby, její schůze jsou neveřejné. Rada obce může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby. Rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů; k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Rada obce pořizuje ze své schůze zápis, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady obce musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady obce proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady obce. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Rada obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání rady obce.

⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 99

Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Radě obce je vyhrazeno mj.:

- a) zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- b) plnit vůči právníkům osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce,
- c) rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- d) vydávat nařízení obce,
- e) projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce,
- f) stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu,
- g) na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu (v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků),
- h) zřizovat a zrušovat podle potřeby, komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- i) kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,
- j) stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
- k) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- l) schvalovat organizační řád obecního úřadu.

Obecní úřad¹⁰ je orgánem, který má v záležitostech samostatné působnosti města vytvářet především technické a organizační podmínky pro rozhodovací činnost zastupitelstva a rady obce a pomáhat při kontrolní a iniciativní činnosti výborů a komisí.

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.

¹⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 109

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídit funkci tajemníka obecního úřadu. Tajemník je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

Tajemník obecního úřadu:

- a) zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce,
- b) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou,
- c) stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,
- d) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,
- e) vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce.

Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním. Tajemník obecního úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích.

Starosta¹¹ zastupuje obec navenek. Starostu a místostarostu (místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů a za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce.

Starosta zejména:

- a) odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- b) uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce,
- c) odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce,
- d) zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,
- e) rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,

¹¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 103

- f) plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu,
- g) jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů; bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné,
- h) svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce.

Je-li starosta ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není-li současně zvolen nový starosta, vykonává jeho pravomoc až do zvolení starosty místostarosta, kterého určilo zastupitelstvo obce k zastupování starosty. Neurčilo-li zastupitelstvo obce místostarostu k zastupování starosty nebo byl-li tento místostarosta z funkce odvolán nebo se funkce vzdal současně se starostou, pověří zastupitelstvo obce výkonem pravomoci starosty některého z členů zastupitelstva obce.

Starostu zastupuje **místostarosta**¹². Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Místostarosta, kterého určí zastupitelstvo obce, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci. Starosta spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce.

Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány **výbory**¹³. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu obce.

Zastupitelstvo obce zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor; případně výbor pro národnostní menšiny, pokud v dané obci žije více než 10 % obyvatel jiných národností než české.

Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce; to neplatí, jde-li o předsedu osadního výboru.

Výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo obce. Ze své činnosti odpovídají výbory zastupitelstvu obce. Počet členů výboru je vždy lichý. Výbor se schází podle potřeby. Usnesení výboru se vyhotovuje písemně a podepisuje je předseda výboru. Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru.

¹² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 104

¹³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 117

Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány **komise**¹⁴. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě obce, které jsou ze své činnosti odpovědné. Ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku odpovídá starostovi. Komise může být výkonným orgánem, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti.

Předsedou komise pak může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené přenesené působnosti. Na prokázání zvláštní odborné způsobilosti předsedy komise se obdobně vztahují ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.

2.2. Rozpočet obce

Každá obec musí každoročně sestavovat rozpočet obce. Ten představuje bilanci příjmů a výdajů, která je pro obec závazná. Je nástrojem mj. realizace koncepce ekonomického a sociálního rozvoje daného území, nástrojem prosazování poslání územní samosprávy, ale také např. nástrojem prosazování regionálních zájmů a preferencí obyvatelstva. Schéma rozpočtu obce lze nalézt v příloze č. 1.

Příjmy a výdaje obce se dělí na běžné a kapitálové, resp. tvoří běžný a kapitálový rozpočet. Do běžného rozpočtu jsou zahrnovány příjmy a výdaje, které se každoročně opakují. Rozdíl běžných příjmů a výdajů může být kladný, vyrovnaný či záporný. Z dlouhodobého hlediska však záporné saldo není udržitelné, neboť nedostatek finančních prostředků by musel být pokryt zápůjčními prostředky nebo prodejem dlouhodobého majetku, což je možné pouze dočasně.

Kapitálový rozpočet je tvořen zejména příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, kapitálových dotací a přebytku běžného rozpočtu. Z tohoto výčtu je patrné, že kapitálový rozpočet bude tvořit menší část celkového rozpočtu z důvodu omezeného množství majetku, který má obec k dispozici. Stejně jako u běžného rozpočtu může bilance kapitálového rozpočtu vykazovat kladné, nulové nebo záporné saldo. Případný schodek opět musí být kryt zapůjčenými finančními prostředky, nebo vlastními prostředky z předcházejícího období.

Návrh rozpočtu vychází z rozpočtového výhledu, který obec sestavuje zpravidla na období 2 – 5 let. Sestavovaný rozpočet by měl být schvalován jako vyrovnaný, kdy příjmy se rovnají výdajům, nebo jako přebytkový, kdy odhadované příjmy převyšují výdaje. Rozpočet může být schvalován i jako schodkový za předpokladu dodržení zásady, že schodek bude vyrovnán,

¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 122

a to buď zůstatkem hospodaření z minulých let, nebo smluvně zajištěným úvěrem, půjčkou apod.

2.2.1. Rozpočtové zásady

K sestavení kvalitního rozpočtu je dobré dodržovat pět základních rozpočtových zásad¹⁵ obecně platných v celé rozpočtové soustavě.

První z nich je **každoroční sestavování a schvalování** rozpočtu. Není-li příslušný rozpočet schválen před začátkem rozpočtového období, hospodář obec podle rozpočtového provizoria.

Druhá je **realnost a pravdivost rozpočtu**, tj. reálný odhad příjmů a výdajů rozpočtu, aby bylo možné splnit rozpočet jako finanční plán bez výrazných odchylek.

Další zásadou je **úplnost a jednotnost rozpočtu**, které by mělo být dosaženo pomocí závazné rozpočtové skladby.

V delším časovém cyklu by měla platit **dlouhodobá vyrovnanost rozpočtu**, která je základem úspěšného dlouhodobého hospodaření.

Důraz by měl být kladen též na **hospodárnost a efektivnost, účetní audit**. Důležitou roli totiž hraje vynakládání finančních prostředků efektivním způsobem, tedy dosažení cílů s omezenými zdroji nebo dosažení cílů s minimálními náklady. Kontrola (resp. audit) představuje důležitý prvek v oblasti řízení a rozhodování ve veřejné správě.

Poslední zásadou je **publicita**, jejímž výsledkem je důkladná informovanost občanů o hospodaření obce. Je předpokladem účinné veřejné kontroly.

2.2.2. Rozpočtový proces

Rozpočet obce je schvalován na období jednoho roku, který se v podmínkách ČR shoduje s rokem kalendářním. Rozpočtový proces však zahrnuje několik činností, které jsou nezbytné k sestavení rozpočtu a všechny tyto etapy mohou představovat časovou náročnost 1,5 – 2 roky¹⁶.

Etapy rozpočtového procesu:

- a) **sestavení návrhu** rozpočtu odpovědným výkonným orgánem,
- b) **projednání a schválení** návrhu rozpočtu voleným orgánem,
- c) **plnění rozpočtu** a průběžná kontrola,
- d) **následná kontrola** plnění rozpočtu.

¹⁵ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, s. 211 - 212

¹⁶ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, s. 211

ad a) sestavení návrhu rozpočtu

Práce spojené se sestavováním návrhu veřejného rozpočtu začínají zpravidla půl roku i dříve před začátkem nového rozpočtového období. Sestavení návrhu rozpočtu je nejsložitější etapa rozpočtového procesu, má-li být rozpočet reálný a splnitelný. Za sestavení návrhu rozpočtu je odpovědný příslušný finanční orgán – ekonomický či finanční odbor obecního úřadu. V případě malé obce, která nemá finanční odbor, sestavuje rozpočet starosta ve spolupráci s dalšími pracovníky úřadu (zpravidla minimálně účetní).

Při sestavování návrhu rozpočtu na další rok se bere v úvahu vliv předpokládané inflace, vliv uvažovaných změn v potřebách a další faktory. Na základě tohoto odhadu se naplánují příjmy a výdaje rozpočtu na další rok¹⁷.

Své připomínky k rozpočtu mohou vznést i jiné orgány obce – rada, komise, výbory (zejména finanční). Poté – před projednáním v zastupitelstvu obce – je nutné tento návrh zveřejnit, a to nejméně 15 dní zveřejněn na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce může být návrh rozpočtu zveřejněn v užším rozsahu, který obsahuje alespoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby. Způsobem umožňujícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu rozpočtu. Připomínky k návrhu rozpočtu mohou občané příslušného územního samosprávného celku uplatnit buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva¹⁸.

ad b) projednání a schválení návrhu rozpočtu

Návrh rozpočtu je projednáván a schvalován ve volených orgánech, v našem případě v zastupitelstvu obce. V případě, že není do konce roku schválen návrh rozpočtu na rok následující, hospodaří obec dle schváleného rozpočtového provizoria. Takové hospodaření může být realizováno např. tak, že obec hospodaří každý měsíc ve výši 1/12 loňského rozpočtu. Teoreticky takové hospodaření může trvat celý následující rok, zpravidla ovšem se tak neděje a řádný rozpočet bývá schválen v prvních měsících následujícího roku.

Hospodaření podle rozpočtového provizoria nemusí být hned vnímáno negativně. Obec, resp. zastupitelstvo se může chtít vyvarovat schválení návrhu rozpočtu dle nekvalitních nebo nedostatečných informací, a tak návrh rozpočtu může být schválen až po jejich doplnění a zapracování (např. výše dotací).

¹⁷ PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J.; JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 247-248

¹⁸ §11 zák. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Rozpočtové provizorium nebo návrh rozpočtu musí být schválen do konce kalendářního roku a to nadpoloviční většinou všech zastupitelů, v opačném případě hrozí obci sankce za správní delikt¹⁹.

ad c) plnění rozpočtu

V průběhu rozpočtového roku se hospodaří podle schváleného rozpočtu a sleduje se jeho plnění. Jedním z orgánů, který se podílí na kontrole plnění, je finanční výbor, který se schází zpravidla v měsíčních intervalech. Zkoumá vývoj hospodaření a případně podává náměty na změny, tedy rozpočtová opatření. Nicméně stále platí, že rozhodující úlohu má ekonomický odbor, který rozpočet sestavil a je odpovědný za jeho plnění. V případě, že v průběhu roku dojde k neplnění příjmů nebo potřeby zvýšení výdajů, tento odbor zpracuje návrh na rozpočtové opatření, který následně předloží zastupitelstvu obce a radě obce.

Rozpočtové opatření se může týkat také např. získání dotace ze státního rozpočtu. V takovém případě, kdy se mění finanční vztahy k jinému rozpočtu, je rozpočtové opatření povinné.

Rozpočtová opatření schvaluje zastupitelstvo obce, v některých případech mohou být schvalována radou obce, pokud tuto pravomoc převede zastupitelstvo obce na radu obce.

ad d) následná kontrola

Následná kontrola plnění v podmínkách obce má podobu závěrečného účtu obce. Ten je zpracován ve struktuře podobné rozpočtové skladbě a zahrnuje plnění rozpočtu, jeho příjmů a výdajů, vztah ke státnímu rozpočtu, rozpočtu krajů atd.

Obec má také povinnost nechat si přezkoumat své hospodaření za předcházející rok (podobně jako dobrovolné svazky obcí) krajským úřadem nebo auditorem.

Před projednáváním a schválením závěrečného účtu obce zastupitelstvem musí být splněna podmínka publicity, tedy stejně jako návrh rozpočtu musí být zveřejněn alespoň 15 dní před jeho projednáváním v zastupitelstvu na úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup.

2.3. Možnosti financování investičních projektů

Způsobů, kterými lze financovat investiční akce ve městě, existuje celá řada. Nejčastější možnosti jak získat (ať už návratné či nenávratné) zdroje představují dotace, úvěr, půjčka, komunální obligace nebo finanční leasing, se kterými se dále blíže seznámíme.

¹⁹ správní delikt dle §22 zák. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

2.3.1. Dotace

Dotace z rozpočtové soustavy do územních rozpočtů jsou projevem existence přerozdělovacích procesů uvnitř soustavy veřejných rozpočtů a projevem solidarity. Potřeba dotací souvisí s potřebou obecné podpory obcí a regionů i podporou specifických činností, na kterých má stát zájem – jde o preferované veřejné statky.

Dotace se dělí na účelové a neúčelové. Jsou poskytovány na financování běžných, pravidelně se opakujících neinvestičních potřeb – **běžné dotace**, nebo na financování jednorázových, pravidelně se neopakujících (investičních) potřeb – **kapitálové dotace**. U běžných dotací převažují neúčelové finanční prostředky nad účelovými, naopak u kapitálových dotací převažují účelové finanční prostředky.

Tab. 2.1. Rozdělení dotací v ČR

Běžné dotace	<ul style="list-style-type: none">• neúčelové (převažují)• účelové
Kapitálové dotace	<ul style="list-style-type: none">• účelové (převažují)<ul style="list-style-type: none">- nepodmíněné (převažují)- podmíněné<ul style="list-style-type: none">○ nerovnocenné○ rovnocenné• neúčelové

Zdroj: PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, s. 294

Účelové dotace jsou poskytovány vždy na určitý účel. Jsou-li poskytovány na financování běžných potřeb, omezují pravomoc volených orgánů územní samosprávy v oblasti financování. Na druhou stranu však umožňují vládě kontrolu nad zabezpečováním a financováním vymezených veřejných statků v obcích, umožňují u preferovaných veřejných statků zajistit požadovaný standard na celém území státu.

Běžné účelové dotace jsou poskytovány např. na výkon přenesené působnosti státu na obec – jde zejména o preferované veřejné statky, jakými jsou např. na zdravotnictví. Dále pak na financování potřeb, u nichž je nutné zajistit zmiňovaný standard v poskytování veřejných statků – např. dopravní obslužnost území (nadstandard mohou zajistit obce ze svých rozpočtů, mají-li dostatečný objem vlastních financí)¹⁷.

Kapitálové účelové dotace jsou zpravidla nepravidelné jak v čase, tak i mezi obcemi či regiony. Jsou poskytovány na krytí části výdajů spojených s konkrétní investicí. Financování investic má nejčastěji formu „financování investiční výstavby“, která umožňuje lépe nebo ve větším rozsahu uspokojovat veřejným sektorem lokální a regionální veřejné statky, většinou zároveň preferované statky, např. výstavba školy, nebo „financování investic“, které svým významem přesahují určitou lokalitu, např. silnice.

Získání účelové dotace je vázáno na splnění určitých podmínek – účel použití a časové hledisko. Nesprávně použitá nebo nevyužitá část účelové dotace se vrací zpět do rozpočtu, ze kterého byla poskytnuta. Poskytnutí kapitálové účelové dotace je zpravidla podmíněno použitím i vlastních zdrojů na pořízení investice. Podíl je stanoven buď jako rovnocenný, kterým se musí územní samospráva podílet na financování investiční akce, nebo je stanoven procentem (v praxi častější).

Neúčelové dotace jsou nepodmíněné, tzn., že jejich poskytnutí není vázáno na předem vymezený účel a podmínky. Takto získané finanční prostředky mohou obce a regiony využít dle svého uvážení, souvisí s tendencí posilovat pravomoc a odpovědnost orgánů územní samosprávy. Na druhou stranu však hrozí neefektivní využívání takto poskytnutých finančních prostředků způsobené neodborným rozhodováním.

Kritéria pro rozdělování neúčelových dotací nejsou jednotná. Zpravidla se používá kombinace více kritérií, z nichž mezi hlavní patří počet obyvatel lokality či regionu, počet obydlí v obci, rozloha a další²⁰.

2.3.2. Úvěr

Úvěr představuje zřejmě nejběžnější formu finanční výpomoci obci, bez ohledu na to, zda jde o krátkodobý, střednědobý nebo dlouhodobý finanční nástroj. Je pro obec relativně dostupnější než jiné zdroje a např. ve srovnání s využíváním příjmů z emise obligací i levnějším návratným příjmem.

Krátkodobý (překlenovací) úvěr může obec využívat i několikrát během rozpočtového období, musí být však splacen většinou během jednoho rozpočtového roku. Často jej obce využívají na doplnění především běžných příjmů, spíše ojediněle na financování investic. Bývá spojován s pokladním plněním rozpočtu. Daňové příjmy plynou do územního rozpočtu až v průběhu či koncem ledna (finanční rok se shoduje s kalendářním rokem). Od začátku ledna však obce musí financovat veřejné statky, platit faktury za zboží a služby, vyplácet

²⁰ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, s. 294 - 298

mzdy apod. A pokud nemá obec finanční rezervy, může využít krátkodobý úvěr. Aby vliv úrokového zatížení byl co nejmenší, je žádoucí snažit se o získání ostatních příjmů.

Střednědobý úvěr je zpravidla účelový. Bývá využíván na financování investiční činnosti obce. U tohoto typu úvěru již vstupuje do popředí zajištění návratnosti zapůjčených finančních prostředků. V případě úvěru poskytnutého obci či regionu je to o to významnější, že obec ani region nejsou podnikatelským subjektem – jejich hlavní náplní činnosti není podnikání, ale veřejně prospěšné činnosti, zabezpečování veřejných statků. Návratnost vložených návratných finančních prostředků na pořízení investice do místního a regionálního veřejného sektoru je zpravidla nepřímo návratná nebo dlouhodobě návratná.

Dlouhodobý úvěr využívají územní celky a regiony rovněž na financování investičních projektů, zejména v technické infrastruktuře. I tyto úvěry se využívají na financování investic bez výrazné návratnosti nebo s nepřímou návratností. Tyto úvěry tvoří největší objem čerpaných úvěrů u většiny obcí a regionů.

Využití a splácení střednědobého či dlouhodobého úvěru ovlivňuje úroková sazba. Obec si může vzít úvěr od kterékoli finanční instituce, která stanoví úrok podle druhu úvěru, účelu, na jaký je úvěr poskytován, na jak dlouhou dobu, i podle formy ručení. Využití střednědobého či dlouhodobého úvěru na financování veřejné investice by mělo být vždy spojeno s vyhodnocením zamýšlených investičních projektů a výběrem optimální investiční varianty, aby budoucí splácení jistiny i úroku, které zatíží budoucí hospodaření územního celku, a tedy nejen současnou, ale i budoucí generaci, bylo únosné.

Po obci, stejně jako po jakémkoli jiném subjektu, je požadována záruka. Tu ztělesňuje zpravidla obecní majetek, budoucí příjmy obce, případně komunální cenné papíry či záruka třetí osoby. Obec patří k méně rizikovým klientům, přesto peněžní ústav před poskytnutím úvěru důkladně analyzuje finanční možnosti obce. Předmětem analýzy bývá zhodnocení míry rizika, způsob zajištění návratnosti úvěru, zhodnocení zajištění úvěru budoucími rozpočtovými příjmy a aktuální míra zadluženosti obce.

Ručení budoucími příjmy bývá nejčastější a nejjednodušší. Ukazuje i schopnost splácet úvěr, protože mu předchází podrobná analýza minulého hospodaření obce i prognóza budoucího hospodaření. Vhodné je, pokud obec vede své účty u toho peněžního ústavu, u kterého žádá o úvěr, neboť dostane-li se obec do problémů se splácením úvěru, snáze může docílit úpravu úvěrové smlouvy nebo případně nahrazení novou úvěrovou smlouvou²¹.

²¹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, s. 307 - 309

2.3.3. Příjmy z emise cenných papírů

Další způsob, jak získat potřebné finanční prostředky, je emise cenných papírů, zpravidla dlouhodobých, tzn. obligací. Tyto prostředky také slouží pro financování investičních potřeb územních celků.

Tyto obligace mohou být (ale nemusí) veřejně obchodovatelné, může jít o výměnné (konvertibilní) dluhopisy, které umožňují přeměnu na nové dluhopisy při splatnosti původních dluhopisů (emitují se většinou s nižší úrokovou mírou). Existují i tzv. vypověditelné dluhopisy, které jsou splaceny výpovědí, na kterou má právo emitent za předem stanovené ceny (jsou zpravidla lépe úročeny, aby byly atraktivní pro investory).

Tento způsob získávání finančních prostředků je stále více využíván, i když méně než úvěr, neboť tento způsob je nákladnější a menší obce si jej nemohou dovolit, resp. nemohou emitovat takové množství obligací, aby byly obchodovatelné na kapitálovém trhu. Má-li v podmínkách ČR emise komunálních obligací splňovat podmínku dobré obchodovatelnosti, doporučuje se emise s minimální nominální hodnotou 10 milionů korun, optimální výše je 100 a více milionů korun²². S emisí cenných papírů jsou totiž spjaty náklady, které snižují výnos z emise. Jedná se zejména o náklady na přípravu emise, tisk cenných papírů, náklady na zprostředkování emise a úrokové náklady. Z toho důvodu je při rozhodování o emisi obligací nutné zvážit, jak velká emise bude provedena, neboť se díky větší emisi sníží fixní náklady na jednotku emise. V malých obcích je malý objem rozpočtu a nízké majetkové záruky, což omezuje možný objem emise komunálních obligací.

Obec vydává cenné papíry buď sama, pokud má odborné pracovníky (a zákon to dovoluje), nebo prostřednictvím zprostředkovatele (tj. peněžního ústavu), jemuž za to náleží odměna, poplatek.

I emise dluhopisů musí být jištěna, podobně jako v případě úvěru. Emitent musí podrobně informovat veřejnost o svém hospodaření a majetku, jeho struktuře. Tyto informace vypovídají o bonitě územního celku²³.

2.3.4. Návrtné finanční výpomoci v ČR

Zajímavou možnost pro získávání finančních prostředků pro obce představují návratné finanční půjčky ze státních fondů nebo ze státního rozpočtu, o to buď jako nízkoúročené nebo

²² PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, s. 321

²³ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, s. 310 - 311

bezúročné. Zpravidla se jedná o bezúročné půjčky. V České republice dominují půjčky ze Státního fondu životního prostředí a Státního fondu rozvoje bydlení.

V rámci stanovených pravidel mohou správci fondů poskytovat územním celkům z prostředků fondů vedle dotací i krátkodobé návratné finanční výpomoci a střednědobé půjčky. Získání půjčky závisí především na účelu a množství prostředků, jež má fond k dispozici. Návratné finanční prostředky jsou poskytovány na financování investičních projektů, a proto je jejich poskytnutí také podmiňováno finanční účastí obce či kraje, tzn. využitím určitého podílu vlastních příjmů územního rozpočtu na financování plánované investice²².

2.3.5. Finanční leasing

Finanční leasing představuje další z možností jak financovat investiční potřebu obce. Tento způsob umožňuje pořídit určitou investici plně nebo z části z cizích zdrojů, tj. leasingové firmy. Nevýhodou tohoto způsobu financování je, že ve srovnání s jinými způsoby financování je poměrně finančně náročný. Komunální leasing není levnou záležitostí.

Leasingový pronajímatel (leasingová společnost) zakoupí do svého vlastnictví hmotný majetek, který požaduje obec nebo region jako leasingový nájemce. Obec následně získá hmotný majetek do dlouhodobého užívání na základě leasingové smlouvy a pronajímateli platí pravidelné leasingové nájemné (nájemné je výdajem územního rozpočtu). Po skončení platnosti leasingové smlouvy (splacení předmětu leasingu) přechází předmět leasingu do vlastnictví územního celku za symbolickou cenu.

Výhodou leasingu je rychlost pořízení investice, pružnost splátkového kalendáře (může být přizpůsoben finančním možnostem územního celku) a sám o sobě představuje alternativu pro pořízení investice v případě, kdy obec či region nemůže využít návratné finanční prostředky jako úvěr či návratné bezúročné půjčky, nebo nemůže emitovat komunální obligace.

Touto cestou jsou pořizovány komunální investice jako například investice do čištění ulic, likvidace komunálního odpadu, modernizace městské veřejné dopravy, modernizace komunálních bytů atd.

Leasingové operace jsou většinou jistěny budoucími příjmy rozpočtu obce. Některým leasingovým společností stačil v minulosti jako záruka kvalitně zpracovaný a reálný rozpočet, který zaručoval dodržení uzavřené leasingové smlouvy. Podobné je tomu i v případě, je-li partnerem leasingové společnosti obchodní společnost zřízená obcí, nebo

obchodní společnost, ve které má obec majoritní podíl. Zpravidla stačí záruka, kterou poskytne zastupitelstvo obce²⁴.

2.3.6. PPP projekty

Koncept tzv. PPP projektů (*Public Private Partnership*) je dalším z nástrojů použitelných pro financování investičních projektů. Toto spojení soukromého a veřejného sektoru se začalo masově využívat v devadesátých letech minulého století a podle svých zastánců přináší tento přístup kvalitativně nový rozměr externí produkce statků pro veřejný sektor, který umožňuje efektivnější využívání veřejných prostředků než při aplikaci klasických veřejných zakázek.

Tato spolupráce veřejného a soukromého sektoru je smluvně zajištěna tzv. koncesí. Veřejný sektor se v tomto případě rozhodne určitou službu neposkytovat interními zaměstnanci, ani si na to za úplatu nenajme externí firmu, ale „postoupí“ celou službu externímu dodavateli. Podstatou koncese je to, že externí dodavatel dostává právo vybírat od uživatelů poplatky. Typickým příkladem je dálnice. Udělení koncese znamená, že si externí dodavatel může postavit dálnici a vybírat mýtné od řidičů. Pokud by byla dálnice realizována klasickou veřejnou zárukou, firma by ji postavila, stát by za to zaplatil a následně by sám vybíral mýto.

Na pomezí mezi klasickou veřejnou zakázkou a koncesí je tzv. kvazikoncese. Jedná se o smlouvu, kdy veřejný sektor za objednaný statek nezaplatí hned po dodání, ale splácí jej dodavateli ve splátkách, přičemž mu dodavatel v tomto období zpravidla poskytuje nějaké doprovodné služby. Kvazikoncesi lze přirovnat k finančnímu leasingu. Příkladem může být stavba soudní budovy, kterou zadavatel splácí staviteli dvacet let, přičemž tuto dobu stavitel budovu také provozuje (je odpovědný za její provoz, úklid, opravy, atd.). Za to mu zadavatel platí další poplatky.

Při rozhodování o způsobu, kterým bude veřejný sektor poskytovat veřejný statek, hrají hlavní roli hospodárnost, účelnost a efektivnost. Rozhodování se týká zajištění veřejného statku buď pomocí vlastních zaměstnanců a kapitálu veřejného sektoru, nebo pomocí veřejné zakázky, případně PPP projektem. Pro tyto účely by měl být u každé akce, u které se použití PPP uvažuje, zkonstruován tzv. srovnávací model. Jeho podstata je jednoduchá, neboť se jedná o kalkulaci celkových finančních nároků na veřejné zdroje, a to se zohledněním časové hodnoty peněz. Cílem srovnávacího modelu je zjistit, zda je koncept PPP výhodnější než klasická veřejná zakázka.

²⁴ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, s. 328 - 329

Výhodou konceptu PPP je skutečnost, že část rizik spjatých s realizací projektu je převedena na soukromý sektor. Hovoříme zejména o riziku projektové přípravy, stavebním, dostupnosti a poptávky. Z tohoto důvodů na veřejný sektor nedopadají dodatečné náklady plynoucí z některých rizik a celkové náklady jsou tedy pro veřejný sektor nižší. Další výhody jsou zrychlení výstavby souvisejících staveb a jejich uvedení do provozu, redukce celoživotních nákladů investic, zvýšení kvality poskytovaných služeb a optimální rozložení kompetencí managementu (veřejný sektor se zabývá činnostmi, kterým rozumí, tj. činnostmi monitorovacími a regulačními, soukromý sektor se zabývá činností podnikatelskou a výrobní).

Na druhou stranu lze nalézt i řadu faktorů, které zvyšují riziko použití PPP pro veřejný sektor. Tím hlavním je dlouhodobost smluv, což klade nemalé nároky na schopnost zadavatele předvídat vývoj věcí budoucích a zejména na korektnost politických představitelů. Tento způsob realizace investic představuje „jednoduchou“ a lákavou možnost realizace investičních projektů, vede však buď ke zvýšení zadlužení, nebo omezení vesměs spotřebních výdajů (což je navíc politicky velmi nepopulární). V krajním případě může dojít až ke vzniku dluhové pasti, PPP projekty nejsou ve své podstatě nic jiného než dluhové financování. Problémem je, že se neobjevují v rozvaze jako klasické dluhy, což může vyvolávat příliš optimistický dojem o finanční pozici zadavatele. Mnohé závazky ze smluv PPP jsou navíc označovány jako závazky z obchodního styku a do ukazatelů zadluženosti nevstupují.

Problematický je také vznik monopolní závislosti a nekompetentnosti smluv. Nelze totiž předpokládat, že zadavatel ve smlouvě ošetřil všechny problémy, které mohou vzniknout v průběhu dvaceti let. Pokud následně zjistí, že není s něčím spokojen a neupravil toto ve smlouvě, přichází na řadu jednání s koncesionářem. Ten má však v tuto chvíli již výhodnější pozici, neboť není tlačěn ostatními konkurenty a je jen na něm, na jakou úpravu smlouvy přistoupí. Vyjednávání může být velmi nákladné a jakékoliv změny ve smlouvě budou jistě spojeny s finanční kompenzací koncesionáře.

Posledním rizikem, které může být spojováno s projekty PPP, je možnost krachu dodavatele či taková nespokojenost s jeho činností, která povede k vypovězení smlouvy. Zadavatel by měl mít připravený „plán B“, neboť řada služeb poskytovaných PPP je důležitých pro kvalitní život obyvatel. Není možné dopustit, aby občané byli postihováni za špatně provedený kontrakt.

Z výše uvedeného vyplývá, že PPP projekt není jednoduchou a zaručenou cestou k poskytování veřejných statků a služeb. Jeho aplikace klade velké nároky na kvalitu a kompetentnost veřejné správy²⁵.

²⁵ OCHRANA, F.; PAVEL, J.; VÍTEK, L. a kolektiv. *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*, s. 251-255

3. METODY HODNOCENÍ VEŘEJNÝCH PROJEKTŮ

Zabezpečování veřejných statků ve střednědobém a dlouhodobém horizontu často vyžaduje investice ve veřejném sektoru. Veřejná správa a volené orgány územní samosprávy musí zvážit, které projekty pro zabezpečování veřejných statků jsou oprávněné, poněvadž na ně budou muset schválit výdaje svého rozpočtu, a stanovit pořadí jejich postupné realizace, a to i podle jejich finanční náročnosti. Aby rozhodnutí volených orgánů bylo kvalitní, je nezbytné, aby výkonné orgány veřejné správy připravily kvalitní rozbor a potřebné podklady. Tím by se měl zabývat management zabezpečování veřejných služeb, nicméně musí při tom spolupracovat s finančním managementem. Měl by tedy i vyjít z rozboru, proč není možné zajistit budoucí rostoucí poptávku po daném veřejném statku alternativními způsoby jejich zajišťování a proč je nezbytná investice v dané organizaci ve veřejném sektoru.

Investiční potřeby státu i územní samosprávy zpravidla převyšují možnosti jejich financování. Proto je nutné plánovat zdroje financování v rozpočtovém výhledu. Zejména na úrovni jednotlivých článků územní samosprávy je nutné vypracovat dlouhodobou strategii zabezpečení veřejných statků, včetně investiční strategie, a to na základě dlouhodobého rozboru hospodaření obce či kraje a preferencí občanů.

Je-li zabezpečení veřejných statků podmíněno investicemi, z pohledu efektivnosti se musí posoudit cíl, požadovaný rozsah a kvalita veřejného statku z dlouhodobého hlediska, požadovaná kapacita zařízení podle odhadu budoucího počtu uživatelů veřejného statku (tj. odhad budoucích poptávky po veřejném statku, např. s využitím moderních marketingových metod), možné varianty řešení a z nich navrhnout a vybrat tu nejefektivnější variantu. Metody oceňování variant byly postupem času převzaty ze soukromého sektoru. Jejich hodnocení se však ve veřejném sektoru modifikuje. Nelze použít rozhodování ryze na základě budoucího zisku (jako je tomu v soukromém sektoru). Používají se jednokriteriální metody, v řadě případů však i vícekriteriální metody²⁶.

3.1. Metoda případových studií

Jednou z metod, které lze využít pro analýzu a hodnocení činností ve veřejném sektoru, jsou případové studie. V podstatě se jedná o proceduru, jejíž podstatou je zkoumání konkrétního případu z oblasti činností a fungování institucí veřejného sektoru, přičemž sledovaný objekt

²⁶ Svaz měst a obcí. *Management regionálního rozvoje na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností* [online]. SMOCR [01.03.2013]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cinnost/regionalni-rozvoj/management-regionalniho-rozvoje-na-urovni-kraju-a-obci-s-rozsirenou-pusobnosti.aspx>

je zkoumán ze všech relevantních aspektů. Zkoumaný objekt (činnost, instituce) je tedy určitým případem, který může být jak typický, tak i specifický. Účelem případové studie je podat podrobný popis daného případu a zároveň na základě metody srovnání a analogie ukázat na souvislosti s obdobnými případy. Za případovou studii lze považovat i kontrolní zprávu, v níž je podána podrobná analýza kontrolovaného objektu. Potřebné informace ke zpracování případové studie jsou získávány zejména různými metodami sběru informací.

Zvláštním případem případové studie je komparační časová (temporální) případová studie, která porovnává změny v činnosti (veřejné instituci) po realizaci nějaké programové aktivity s původním stavem. Ke srovnání změn jsou předem vytipována sledovaná kritéria (charakteristiky) a jejich změny jsou podrobně popisovány ve studii. Při vyslovování závěrů o účinnosti programu je třeba brát na zřetel, zda ke změnám v charakteristikách došlo skutečně v důsledku působení programu, či zda je způsobily jiné faktory²⁷.

3.2.Kauzální analýza

Významné místo v rozhodovací analýze ve veřejném sektoru má i kauzální analýza. Ta je založena na myšlence, že pro řešení určitého problému je potřebné najít jeho příčiny a tyto příčiny adekvátními opatřeními potřebnou měrou eliminovat. Úspěšnost manažerského postupu je tedy v tomto případě založena na zjišťování kauzality, souvislostí mezi příčinou a účinkem. Příčiny a účinky tvoří tzv. kauzální řetězec.

Kauzální analýza představuje proces sestavený z řady navazujících kroků. V prvním kroku je nutné učinit rozvahu, jaké jsou konkrétní cíle. Při popisu problému provádíme tzv. identifikaci problému. Metodicky řečeno, identifikace problému je hledáním odpovědi na následující otázky: co (kdo), kde, kdy, kolik?

Při hledání odpovědi na první otázku pak blíže identifikujeme problém z hlediska jeho místa. Provádíme tedy tzv. lokalizaci problému. Hledáme odpověď na otázku, kde se daný problém vyskytuje. Současně hledáme odpověď na otázku, kdy došlo poprvé ke změnám týkající se konkrétního problému.

V dalším kroku provádíme porovnání problému s analogickými objekty, v nichž by se daný problém mohl projevit. K tomu používáme metodu srovnání a analogie. Opět hledáme odpověď na výše uvedené otázky: co, kde a kdy?

²⁷ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 47-48

Výsledkem tohoto srovnání je dílčí specifikační zpráva, v níž jsou na základě použití metody srovnání a specifikace vymezeny odlišnosti. Ve specifických rysech budou pravděpodobně ukryty i příčiny problému. Další krok tedy spočívá v prověření jednotlivých odlišností s tím, že se ptáme, zda každá z těchto odlišností představuje změnu. Na základě kladných odpovědí pak sestavíme seznam změn. V nich může být ukryta příčina stanoveného problému. Proto prověřujeme každou změnu uvedenou v seznamu z pohledu kauzality. Zkoumáme, zda ta či ona změna kauzálně souvisí s negativní odchylkou od normy. Tím získáme soupis pravděpodobných příčin. Tyto příčiny však vystupují jako potencionální příčina problému. Z této množiny musíme verifikací příčin určit, které příčiny skutečně způsobují negativní změnu. Verifikace příčin je procesem, kdy zkoumáme důsledky jednotlivých příčin, tedy testujeme, zda v souvislosti s danou příčinou lze odpovědět na výše uvedené identifikační otázky (co, kdo, kde, kdy, kolik?) v tom smyslu, že se k nim přímo kauzálně vztahuje. Porovnáváme detaily verifikované příčiny s detaily porovnávaného účinku. Skutečná příčina je pak spjata se zjištěnou negativní odchylkou zkoumaného problému. Výsledkem této analýzy je pak zjištění, zda prověřovaná příčina vede k projevovaným následkům²⁸.

3.3. Použití stupnic v rozhodovací činnosti

Další skupinu metod, které je možné využít při rozhodování ve veřejném sektoru, reprezentují stupnice. Následující text charakterizuje jejich různé alternativy a blíže objasňuje možnosti jejich použití.

3.3.1. Nominální (binární) stupnice

Důležitým výchozím krokem pro využití stupnic v rozhodovací činnosti ve veřejném sektoru je vhodně sestavená metodika jejich výběru. Jako relativně nejjednodušší je tzv. nominální (binární) stupnice. Nominální stupnice patří k elementárním typům stupnic. Je založena na operaci shody (resp. rozdílu), která je vymezena binárním logickým kódem „1“, resp. „0“. Ta varianta, která má požadovanou vlastnost (předpokládáme tedy, že požadovaná vlastnost je hodnotícím kritériem), dostává binární kód „1“, tedy daná vlastnost je přítomna. Ta varianta, která danou vlastnost nemá, dostává pro toto hodnotící kritérium hodnocení „0“, tedy daná vlastnost není přítomna. Pozitivní hodnoty se sčítají a je preferována varianta s nejvyšším počtem odpovědí „ano“ (tedy „1“). Jako příklad použití této metody uveďme výběr speciálního policejního automobilu. Z tabulky 3.2. vyplývá, že nejvíce „vhodných“ vlastností má varianta V₃, která by v tomto příkladu nejlépe vyhovovala daným kritériím.

²⁸ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 48-50

Tab. 3.2. Nominální stupnice

Kritéria	Varianta V ₁	Varianta V ₂	Varianta V ₃
Rychlost nad 100 km/h	1	1	1
Schopnost překonání říčních toků	1	0	1
Přístroje pro noční vidění	0	0	1
Palivová nádrž minimálně na 200 l	1	0	1
Cena bez dodatečného vybavení maximálně 2,6 mil. Kč	0	1	1
Σ	3	2	5
Pořadí	2	3	1

Zdroj: OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 78

Použití této stupnice je velmi jednoduché. Při její volbě je však třeba mít na zřeteli, že tento způsob hodnocení je možné použít tam, kde nedojde použitím kritéria „vyhovuje, nevyhovuje“ k nežádoucímu zjednodušení a tedy k deformaci výběru rozhodnutí. Slabou stránkou této metody je to, že při tomto ohodnocování není měřena preference jednotlivých kritérií, ani jejich váha, přičemž je možné předpokládat, že váhy jednotlivých užitných vlastností nemusí být identické²⁹.

3.3.2. Ordinální stupnice

Výše uvedené slabiny částečně řeší ordinální (uspořádávající) stupnice. Tyto stupnice jsou používány tehdy, jestliže při rozhodování o výběru nejvhodnější varianty není potřebné zohledňovat absolutní velikost sledovaných charakteristik, ani jejich vzájemný poměr, nýbrž vystačíme s určením pořadí. K tomu lze použít např. ordinální stupnici klasifikační, či ordinální stupnici bodovací.

Ordinální stupnice je založena na předpokladu, že posuzované varianty můžeme úplně uspořádat z hlediska určité vlastnosti. Ordinální stupnice je definována dvěma základními druhy operací, a to rovností a nerovností. Uvažované kritérium pak můžeme v ordinální stupnici měřit za předpokladu, lze-li posuzované varianty uspořádat na základě určitého kritéria, přičemž z jejich preference plyne i preference mezi posuzovanými variantami. Praktickou aplikaci použití ukazuje následující tabulka. Opět je možné tuto metodu prezentovat na příkladu nákupu policejního automobilu.

²⁹ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 75-78

Tab. 3.3. Ordinální klasifikační stupnice

Kritéria	Varianta V ₁	Varianta V ₂	Varianta V ₃
Rychlost (km/h)	1	2	3
Provozní náklady (tis. Kč)	3	1	2
Výkon (kW)	1	2	3
Nabídková cena (mil. Kč)	1	2	3
Ekonomická životnost (roky)	3	1	2
Σ	9	8	13
Průměr	1,8	1,6	2,6
Pořadí	2	1	3

Zdroj: OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 80

Jak je zřejmé, nejlepšího hodnocení dosáhla varianta 2, a proto bude doporučena k realizaci. Tento způsob hodnocení je velmi často využíván (zřejmě kvůli jednoduchosti) v ČR ve výběrovém řízení o výběrových zakázkách. Jeho slabou stránkou ale je, že nerozlišuje význam jednotlivých kritérií³⁰.

Druhou možností je použití ordinální bodovací stupnice. Její podstatou je, že alternativy jsou ohodnocovány podle škály v předem definovaném intervalu. Hodnotitel přiděluje jednotlivým hodnotícím kritériím body, a to v závislosti na preferencích. Při hodnocení jednotlivých variant je potřebné postupovat tak, že se nejdříve hodnotí jedna (tátáž) vlastnost u všech variant současně, a teprve poté se přejde k hodnocení druhé charakteristiky. Není vhodné nejdříve hodnotit jednu variantu komplexně a teprve poté přejít k hodnocení varianty druhé.

Praktický příklad použití ordinální bodovací stupnice přibližuje následující tabulka. Při hodnocení byla použita ordinální bodovací stupnice v intervalu 1-10 bodů.

Tab. 3.4. Ordinální bodovací stupnice

Kritéria	Varianta V ₁	Varianta V ₂	Varianta V ₃
Rychlost (km/h)	7	5	8
Provozní náklady (tis. Kč)	9	6	10
Výkon (kW)	5	5	4
Nabídková cena (mil. Kč)	3	2	2
Ekonomická životnost (roky)	7	6	9
Σ	31	24	33
Pořadí	2	3	1

Zdroj: OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 81

³⁰ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 78-80

Je zřejmé, že nejvíce bodů získala varianta třetí, proto bude doporučena k realizaci.

3.3.3. Kardinální stupnice

Další technikou, kterou lze použít k ohodnocování alternativ, je kardinální číselná stupnice. Její podstatou je vyjádření vzájemného poměru užitelnosti variant, tj. měření kolikrát či o kolik je preference hodnocení jedné varianty větší či menší než druhé. K vyjádření míry preference lze použít číselnou stupnici, stupnici poměrných čísel nebo hodnotových parametrů.

Základním problémem je rozhodnutí, zda k hodnocení použít číselnou stupnici, stupnici poměrných čísel či stupnici hodnotových parametrů. Číselná stupnice se člení do určitého počtu stupňů (např. stupnice desetistupňové nebo stostupňové). Krajiní body stupnice představují minimální a maximální rozsah dané měřené charakteristiky. Na škále odečteme příslušnou dimenzi v poměru k minimu a maximu. Stanovíme tak jednotlivé užitelnosti sledovaných alternativ podle jednotlivých kritérií. Součty za všechny kritéria určují celkovou užitelnost sledovaných variant.

Často se používá i kardinální stupnice ve formě procentní stupnice. Pro ni je nejprve nutné definovat potřebné užité vlastnosti dané varianty, a to se zřetelem na očekávání, jež jsou vymezena v cílech. Vytipované vlastnosti vystupují jako srovnávací kritéria, přičemž pozitivní vlastnost určité varianty s nejvyšší hodnotou odpovídá 100 %, a tatáž vlastnost jiných variant je ve vztahu k ní přepočítána. Opět je možné problematiku prezentovat na příkladu nákupu policejního auta.

Tab. 3.5. Kardinální číselná stupnice (procentní porovnávání variant)

Kritéria	Varianta V ₁	Varianta V ₂	Varianta V ₃
Rychlost (km/h)	90	98	110
Provozní náklady (tis. Kč)	2,2	2,6	3,1
Výkon (kW)	150	185	172
Nabídková cena (mil. Kč)	13	14,4	12,2
Ekonomická životnost (roky)	7	6	9

Zdroj: OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 84

V tabulce jsou stanoveny jednotlivé charakteristiky vytipovaných vlastností. Tyto vlastnosti jsou vzájemně porovnávány, jak ukazuje následující tabulka 3.6.

Tab. 3.6. Kardinální číselná stupnice (procentní porovnávání variant)

Kritéria	Varianta V ₁	Varianta V ₂	Varianta V ₃
Rychlost (km/h)	81,2	89,1	100
Provozní náklady (tis. Kč)	100	84,6	71
Výkon (kW)	81,1	100	93
Nabídková cena (mil. Kč)	93,8	84,7	100
Ekonomická životnost (roky)	77,8	66,7	100
Σ	433,9	425,1	464
Pořadí	2	3	1

Zdroj: OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 84

Měření užitenosti poměrnými čísly je takovým postupem, kdy se u každého kritéria užitenost nejméně výhodné nabídky považuje za jednotku, má tedy koeficient rovný jedné. Užitenost ostatních variant se pak vypočte jako příslušný koeficient ve vztahu k poměru k minimální užitenosti.

Poslední možností je stanovení užitenosti jednotlivých variant na základě hodnotových parametrů (vlastností), kdy předpokládáme, že užitenost jednotlivých vlastností (a variant celkově) je úměrná daným hodnotám, což obvykle je splněno, protože parametry dané varianty skutečně vyjadřují její užitenost³¹.

3.4. Hodnocení podle speciálních rozhodovacích tabulek

Ve veřejném sektoru můžeme při rozhodování aplikovat rozhodování na základě speciálních rozhodovacích tabulek. Podstata tohoto hodnocení spočívá v implementaci komplexního kritéria pro hodnocení variant, které umožňuje na základě kvantifikace stanovit jejich pořadí. Komplexní kritérium se vypočítá podle určitého vzorce, který lze odvodit z dané procesní analýzy.

K tomu, aby bylo možné implementovat postup dle rozhodovacích tabulek, musí být dílčí hodnocení agregovatelná a vyjádřitelná ve stupních ordinálních škál se stejným rozsahem (jednoduše řečeno „školsky známkovatelná“).

Postup při použití speciálních rozhodovacích tabulek má dvě základní etapy. V první konstruujeme komplexní kritérium, tj. vybíráme dílčí kritéria a ordinální škály. V druhé, hodnotící fázi, provádíme hodnocení jednotlivých variant podle všech dílčích kritérií, přičemž výsledky vyjádřené ve stupních ordinálních škál jsou pak statisticky vyhodnocovány.

³¹ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 81-84

Hodnocení provádí experti, a to skupinově, či individuálně. Výpočet komplexního kritéria vychází z průměrného hodnocení členů komise.

Komplexní kritérium K_i se vypočítá podle vzorce:

$$K_i = \sum_{j=1}^n H_{ij} \cdot V_{ij}, \text{ kde}$$

K_i je komplexní kritérium,

V_j je váha j-tého kritéria,

i je index hodnocené alternativy,

H_{ij} je průměrné hodnocení člena komise i-té alternativy podle j-tého kritéria.

Hodnota H_{ij} se vypočítá podle vztahu:

$$H_{ij} = \frac{\sum_k W_{ik} \cdot H_{ijk}}{\sum_k W_{ik}}, \text{ kde}$$

W_{ik} vyjadřuje hodnocení způsobilosti k-tého člena komise pro hodnocení i-té varianty,

H_{ijk} je výsledek hodnocení i-té nabídky podle j-tého kritéria k-tým členem komise.

Na základě těchto známých údajů můžeme vypočítat hodnotu komplexního kritéria.

Na prvním místě se pak umístí projekt s nejvyšší hodnotou komplexního kritéria³².

3.5. Nákladově výstupové metody

K významným metodám, které je možné využít pro rozhodování ve veřejném sektoru, patří tzv. inputově outputové (nákladově výstupové) metody. Patří k nim analýza minimalizace nákladů (CMA), analýza nákladů a přínosů (CBA), analýza efektivnosti nákladů (CEA) a analýza užitečnosti nákladů (CUA)³³.

Společným charakteristickým rysem uvedených metod je, že všechny měří náklady. Ty jsou měřeny v hodnotových (peněžních) jednotkách. Odlišnosti uvedených metod spočívají v různé kvantifikaci výstupů, jak uvádí následující tabulka.

Tab. 3.1. Základní nákladově výstupové metody a možnosti jejich využití

Metoda	Forma měření výstupů	Příklad použití
--------	----------------------	-----------------

³² OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 92-94

³³ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 53

CMA	Neměří se	<ul style="list-style-type: none"> • Fáze programování v systémech programové alokace zdrojů • Měření výdajů podpůrných analogických prvků • Výběr varianty při reorganizaci pracovišť
CBA	Peněžní jednotky	<ul style="list-style-type: none"> • Při hodnocení stavebních projektů (výstavba infrastruktury) • Ekologické projekty • Protidrogové programy
CEA	Naturální jednotky	<ul style="list-style-type: none"> • Logistické projekty • Vzdělávací a přeškolovací programy
CUA	Užitečnost	<ul style="list-style-type: none"> • Hodnocení zdravotních programů • Hodnocení nabídek v rámci veřejné soutěže

Zdroj: OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 53

K relativně nejjednodušším metodám patří metoda **CMA**. Při této metodě kvantifikujeme pouze vstupy (náklady), kdy kritériem k výběru varianty je jejich minimalizace. Při aplikaci této metody předpokládáme, že výstupy jsou kvalitativně i kvantitativně relativně shodné. Základní podmínkou pro použití metody CMA je získání relevantních údajů ke kalkulaci nákladů.

Využití této metody lze spatřovat mj. při ekonomickém ohodnocování transformujících se veřejných institucí (resp. i celé veřejné správy). Výchozím analytickým krokem je definování tzv. společenských potřeb, tedy veřejného zájmu v oblasti transformace veřejných institucí. Dalším krokem je stanovení cílů (účelů) dané instituce a definování činností, které má daná instituce vykonávat. Takto vytvořené činnosti jsou tříděny do jednotlivých skupin podle podobnosti svého obsahu a zaměření. Teprve pak je možné vytvářet organizační varianty a ty nákladově ohodnocovat. Za předpokladu, že výstupy všech variant jsou stejné, je možné doporučit k realizaci variantu s nejnižšími náklady.

Použití metody CMA není příliš náročné, přičemž implementace této metody může podstatně objektivizovat manažerské rozhodování při sestavování rozpočtu či rozpočtové restrikci³⁴.

Značné možnosti pro podporu rozhodování ve veřejném sektoru, a to zejména při úvahách o veřejných projektech a výdajových programech, skýtá metoda **CBA**. Účelem analýzy nákladů a přínosů je porovnat přínosy navrhovaných variant a doporučit k realizaci nejvhodnější variantu. Při využití metody CBA kalkuluje celkové náklady a celkové

³⁴ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 54-56

výstupy v peněžních jednotkách. Na základě toho pak můžeme při výběru ekonomicky nejvýhodnější varianty použít dva základní postupy.

Prvním je, že vypočítáváme tzv. čistou současnou hodnotu jako rozdíl mezi současnou hodnotou přínosů (B) a současnou hodnotou nákladů (C). Pokud je $B - C$ větší než 0, pak je navrhovaný projekt přínosný. Porovnáváme-li více variant, pak doporučujeme tu variantu, která dosahuje největší čistou současnou hodnotu.

Druhý postup je založen na zjištění poměru mezi čistým současným přínosem (B) k čistým současným nákladům (C). Pokud je poměr B/C větší než 1, pak je projekt přínosný. Pokud vybíráme z více projektů, pak vítězí ten návrh, který dosáhne nejvyšší kladné hodnoty B/C . Poměrem B/C zjišťujeme, jaký přínos přináší jedna vynaložená peněžní jednotka nákladů.

Často může docházet k situacím, kdy uvedenými postupy dospějeme k různým závěrům. Výběr vítězné varianty bude záležet na tom, zda je upřednostněn čistý přínos nebo efektivnost vynaložené peněžní jednotky nákladů.

Analýza nákladů a přínosů má odlišné důsledky pro privátní a pro veřejný sektor. V privátním sektoru bychom se při výběru orientovali zřetelně podle efektivnosti nákladů z jedné vynaložené jednotky nákladů. Ve veřejném sektoru je však problém složitější. Při CBA bychom měli zohledňovat celkové společenské náklady a celkové společenské přínosy, kdy za přínos bereme každé zvýšení užitku, nákladem pak jeho snížení. Snížení užitku je měřeno náklady obětované příležitosti (nerealizované alternativní akce).

V praxi je často nemožné přesně kvantifikovat společenské přínosy a společenské náklady v peněžních jednotkách, přesto ale jejich strukturální vymezení dává zejména politickým rozhodovatelům v procesu veřejné volby jiný (komplexnější) úhel pohledu pro výběr konečné varianty.

Výchozím předpokladem k použití této metody je to, že jak vstupy, tak i výstupy je možné vyjádřit v peněžních jednotkách. Uvažované varianty budeme vždy seřazovat s ohledem na čistý přínos, resp. nejvyšší přínos uvažovaného projektu z jednotky vynaložených nákladů³⁵.

Jestliže CBA používáme pro seřazení různých projektů na bázi nejvyššího čistého současného užitku, pak CEA může být použita pro porovnání podobných projektů. Výchozím bodem je definování cíle. Podstatou této metody je hledání odpovědi, jak nejlevněji lze tohoto cíle

³⁵ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 56-60

dosáhnout. Při použití CEA předpokládáme, že existuje pouze jediný cíl, který je natolik konkretizován, že na základě kvantifikace je možné spolehlivě sledovat účinnosti porovnávaných programů.

Výstupy jsou kvantifikovány nepeněžně, např. v naturálních jednotkách (počet ošetřených pacientů, počet vyškolené obsluhy). Musí přitom platit, že výstupy porovnávaných variant jsou homogenní, tok užitku u jednotlivých variant je srovnatelný. Pak můžeme kalkulovat náklady na jednotku výstupu a doporučujeme variantu, která nejlépe splňuje kritérium minimalizace nákladů ve vztahu k definovanému cíli. Na základě zjištěného poměru seřazujeme jednotlivé varianty do pořadí, ze kterého vybereme tu, která má nejnižší náklady na jednotku výstupu (na jeden zachráněný život, na jednoho studenta)³⁵.

Poslední inputově outputovou metodou je metoda **CUA**. Je založena na porovnávání vstupů a porovnávání výstupů, které se neměří v peněžních jednotkách, ale v jiné formě vyjádření užitku z daného programu.

K vyjádření užitku se používá např. různých bodovacích stupnic, v nichž uživatel vyjadřuje pocit svého uspokojení z porovnávaných alternativ. Podstatou měření užitku je subjektivní dojem uživatele programu a očekávání toku užitků. Možná očekávání jsou seřazena do konkrétních stupnic. Každá stupnice pak seřazuje možná vyjádření v kvantitativním uspořádání od jednoho extrému ke druhému. Na základě odpovědí, jak jsou splněny dané cíle hodnocené alternativy, je pak získáno celkové ohodnocení alternativy.

Protože jednotlivé cíle a zkoumané vlastnosti mohou mít různou důležitost, je vhodné je vážit. Metodu CUA lze proto použít také v kombinaci s metodou stanovených vah³⁶.

³⁶ OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*, s. 61-63

4. HODNOCENÍ INVESTIČNÍCH PROJEKTŮ MĚSTA ZÁBŘEH

Než se seznámíme s hodnocením samotných projektů, představme si alespoň ve zkratce město Zábřeh, které se nachází v severovýchodní části České republiky v okrese Šumperk v Olomouckém kraji. Rozkládá se na 3.458 hektarech a k městu náleží i čtyři místních částí – Dolní Bušínov, Hněvkov, Pivonín, Václavov. Ve městě žije podle posledních dostupných údajů 13.997 obyvatel³⁷.

Osada Zábřeh vznikla na levém břehu řeky Moravská Sázava, jejíž hlavní funkcí bylo zřejmě chránit brod přes řeku. První zmínka o Zábřehu se nachází na listině brněnského zemského sněmu z roku 1254. V roce 1278 byl Zábřeh už městem.

Dějiny města jsou až do počátku 17. století spjaty se šlechtickými rody, které se v držení Zábřehu střídaly. Pánové z Kravař (1397-1446) získali Zábřeh do dědičného držení a chtěli z něj vytvořit hospodářské středisko svých severomoravských statků. Období největšího rozmachu a rozvoje města však nastalo až s příchodem panského rodu Tunklů (1442-1510). Zábřeh se stal jejich sídelním městem a získal od nich různé výsady a privilegia. Jiří starší Tunkl proslul jako zakladatel rybníků, z nichž se ve městě zachoval pouze jediný - rybník Oborník.

V 16. století se majiteli Zábřehu stali Boskovicové. Poslední z nich, Jan z Boskovic, odkázal rodový majetek kolem roku 1589 svému synovci Ladislavu Velenovi ze Žerotína. Ten, za svoji účast ve stavovském povstání, byl po bitvě na Bílé hoře v roce 1620 zbaven svých veškerých statků a Zábřeh přešel do držení Karla z Liechtenštejna. S rodem Liechtenštejnů pak zůstal Zábřeh spjat po celých dlouhých tři sta let.

Třicetiletá (1618-1648) válka znamenala pro město na dlouhou dobu stagnaci v jeho rozvoji. Zábřeh sám se celkem rychle z válečných pohrom vzpamatoval, avšak hospodářsky ani kulturně již nedosáhl své někdejší úrovně. Až polovina 19. století, zahájením provozu na železniční trati Severní Ferdinandovy dráhy v roce 1845, vytvořila nové předpoklady pro to, aby se Zábřeh stal významným obchodně - průmyslovým a přepravním centrem pro celou oblast Zábřežska a Šumperska. Zábřeh se stal křižovatkou cest a tento přívlastek mu zůstal dodnes – viz příloha č. 2 Logo města Zábřeh.

Základ dnešního vzhledu města byl dán koncem 18. století, kdy po ničivém požáru musely být téměř všechny domy znovu postaveny. Charakteristický vzhled si městské jádro uchovalo

³⁷ Český statistický úřad. *Databáze demografických údajů za obce ČR* [on-line]. ČSÚ [02.04.2013]. Dostupné z: http://www.czso.cz/cz/obce_d/index.htm

až do poloviny 20. století. Tehdy vyrostla na periferiích města nová panelová sídliště a novostavbám se neubráníl ani střed města. Přes všechny minulé nepřízně času Zábřeh i dnes potvrzuje, že je městem s dlouhou kulturní tradicí, která příznivě ovlivňuje i dnešek³⁸.

V současnosti funguje Zábřeh jako moderní, občansky bohatě vybavené město. K této vybavenosti přispívají i organizační složky a příspěvkové organizace, jejichž zřizovatelem je město. Statut příspěvkové organizace mají čtyři základní a čtyři mateřské školy, dvě školní jídelny a Dům dětí a mládeže. Jako organizační složky ve městě fungují Městská knihovna Zábřeh a Městská sociální zařízení. Městská policie Zábřeh je zřízena jako zvláštní orgán města. Kromě toho se město podílí na hospodaření společností s ručením omezeným, kterých je společníkem – EKO servis Zábřeh s.r.o. (zřízen zejména za účelem sběru a třídění komunálního odpadu, péče o zeleň atd.), Zábřežská kulturní, s.r.o. (pro organizační, personální a materiální zajištění kulturních a sportovních akcí) a Interna Zábřeh, s.r.o. (za účelem poskytování zdravotní péče a služeb).

Z hlediska administrativního členění řadíme Zábřeh mezi tzv. „trojkové obce“, tedy obce s rozšířenou působností. Vykonává přenesenou působnost státní správy nejen pro katastr obce, ale i pro celý správní obvod, ve kterém se nachází cca 34.500 obyvatel ve 28 obcích. Zábřeh je zároveň členem Mikroregionu Zábřežsko a z pohledu geografického je jeho přirozeným centrem.

Pro účely diplomové práce byla použita data za rok 2011. Důvodem byla relativní aktuálnost dat a časový posun týkající se výsledku hospodaření a investic za rok 2012. Veškeré hodnocení se tak týká uskutečněných projektů za určitý rok, nebylo považováno za nutné pracovat s posledními dostupnými daty za rok 2012, které by byly známy až na počátku roku 2013. Stejně tak nebylo považováno za nutné pracovat s daty za určité období. Předmětem zkoumání je hodnotit výdaje v rámci jednoho roku. Zřejmě by bylo možné vysledovat určitý trend (navyšování či snižování investičních výdajů) v čase, nicméně tato problematika není předmětem diplomové práce.

Město Zábřeh realizovalo v roce 2011 následující projekty, z nichž prvních 6 bylo vypsáno jako veřejná zakázka a zbylé čtyři realizovalo město po získání dotace na jejich spolufinancování:

³⁸ Město Zábřeh. *Zábřeh - historie* [on-line]. Město Zábřeh [14.09.2009]. Dostupné z: <http://www.zabreh.cz/mesto-zabreh/historie-mesta>

- výměna oken bytového domu nám. Osvobození 7 ve vlastnictví města Zábřeh,
- výměna oken bytového domu 17. Listopadu 1, 3, 5 ve vlastnictví města Zábřeh,
- výměna oken bytového domu ČSA 7 ve vlastnictví města Zábřeh,
- zateplení bytového domu 17. listopadu 2 ve vlastnictví města Zábřeh,
- rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní, s.r.o., ČSA 1 (Infocentrum),
- ošetření památného dubu u silnice (na ulici Sokolská),
- cyklostezka na opuštěném drážním tělese Lupěné – Hoštejn,
- podpora procesu komunitního plánování sociálních služeb v Zábřehu,
- nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh,
- farmářské trhy v Zábřehu.

K tomu, aby bylo možné hodnotit efektivnost investičních akcí, je nutné nejprve zvolit metodu, která zohlední rozhodnutí zastupitelů týkající se realizace jednotlivých akcí. Z metod uvedených v kapitole 3 byla vybrána metoda z rodiny nákladově výstupových metod – metoda CUA. Důvodem byla zejména její srozumitelnost a zároveň modelovatelnost pro různé pohledy hodnocení. Navíc ostatní nákladově výstupové metody jsou pro účel práce prakticky nepoužitelné. Pro metodu CEA je v podstatě nemožné vyjádřit porovnatelné naturální jednotky výstupu u tak nesourodých akcí. Metodu CBA nelze také použít, neboť není možné vyjádřit přínos z realizovaných akcí v penězích. Město Zábřeh sice zná údaje např. o úspoře energií v zateplených bytových domech díky nižším placeným zálohám za energie, nicméně tento fakt (návratnost investice) není zpětně analyzován. Zároveň by bylo jen velmi těžko vyjádřitelné, například jaký finanční přínos pro obec má zrealizovaná cyklostezka. Metoda CMA je určena pro výběr srovnatelných variant s cílem vybrat nejlevnější, což je pro tento účel nevhodné. Zbývá tedy metoda CUA, která porovnává náklady a užitky.

Město Zábřeh, jehož zdroje jsou omezené, preferuje k realizaci projekty, na které v daném roce získá cizí zdroje financování, nejčastěji dotaci. Existuje určitá vize (strategie rozvoje) a na ni navazující soupis projektů, které by město rádo realizovalo, avšak jejich realizace v daný rok závisí na získané dotaci. Další část práce se věnuje právě tomu, zda rozhodnutí o realizaci výše uvedených projektů byla správná a co tato rozhodnutí může ovlivňovat.

4.1. Rozvoj města Zábřeh v letech 2008 – 2014

Každá veřejná politika, municipální politiku nevyjímaje, je zpravidla utvářena určitou koncepcí (programem) stanovenou na několik let dopředu. Město Zábřeh, pečující

o všestranný rozvoj svého území, schválilo již v roce 2007³⁹ zpracování koncepčního materiálu z důvodu potřeby reagovat na současné možnosti a potřeby rozvoje města v součinnosti s uplatňovanými politikami státu a EU. Nechalo si zpracovat Strategii rozvoje města Zábřeh 2008 - 2013.

Strategie rozvoje města Zábřeh se skládá ze tří hlavních částí. První (analytická) část obsahuje souhrnnou situační analýzu a SWOT analýzu sledovaného území. Vznikla v květnu 2007 jako součást realizovaného projektu Olomouckého kraje „Partnerství pro rozvoj kraje“, financovaného v rámci opatření Společného regionálního operačního programu 3. 3. spolufinancovaného z EU a státního rozpočtu ČR. Druhá část dokumentu je zpracována již jako návrhová (strategická) a vyplývají z ní prioritní projektové aktivity. Třetí část popisuje implementaci strategie formou akčního plánu vymezujícího konkrétní aktivity a projekty určené k realizaci ve vymezeném období a systém monitorování a aktualizace⁴⁰.

V rámci strategické části dokumentu bylo definováno šest prioritních os, jejichž naplňování by mělo zajistit trvale udržitelný rozvoj města. Jsou jimi:

- Priorita 1. Zkvalitnění dopravy a zajištění technické infrastruktury,
- Priorita 2. Rozvoj sociálních a zdravotnických služeb,
- Priorita 3. Podpora ochrany životního prostředí,
- Priorita 4. Zvyšování kvality života ve městě,
- Priorita 5. Rozvoj cestovního ruchu,
- Priorita 6. Zvyšování informovanosti obyvatel a rozvoj občanské společnosti.

Prioritou 1 má být dosaženo zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury. Z hlediska dopravy by mělo být koncentrováno úsilí na zkvalitnění dopravní sítě, a to především na výrazné zlepšení dostupnosti města napojením na nadregionální dopravní infrastrukturu. Dále rekonstrukce a výstavba místních komunikací, díky níž se odstraní nedostatky v dopravním systému města. Řešení dopravní dostupnosti centra města je dle SWOT analýzy nevyhovující, a proto se navržená opatření soustředí na odstranění těchto problémů. Město Zábřeh by se zároveň mělo soustředit na rozvoj bezpečné a bezmotorové dopravy se související infrastrukturou. Řešením navržených opatření by mělo dojít také k posílení a zkvalitnění úlohy veřejné osobní dopravy, především systému MHD ve městě. Stále významnější nárůst důležitosti cyklistické dopravy by měl být řešen prostřednictvím budování

³⁹ Pozn.: schváleno Radou města Zábřeh na 17. schůzi dne 27. 6. 2007

⁴⁰ Město Zábřeh. *Strategie rozvoje města Zábřeh*: [on-line]. 2009. [cit. 07.03.2013]. Dostupné na internetu: http://www.zabreh.cz/images/stories/other/ke_stazeni/final_navrh_strategie_rozvoje.pdf

cyklistických tras a stezek v souladu s územním plánem a koncepcí dopravy ve městě. Technická infrastruktura je nedílnou součástí řešené problematiky. Opatření formulovaná v této prioritě jsou koncentrována na zkvalitnění technické infrastruktury s důrazem na kanalizace, ČOV, kvalitní vodovodní síť a plynofikaci, především v okrajových částech města nebo u nových ploch určených k bytovému či podnikatelskému využití.

Priorita 2 je samostatně řešena prostřednictvím vytvořeného Komunitního plánu sociálních a navazujících služeb Zábřezska. Jedná se o specializovaný koncepční plán rozvoje sociálních služeb nejen ve městě Zábřeh, ale i v celém jeho správním obvodu. Opatření, která jsou navržena v této prioritě, proto vycházejí z tohoto zpracovaného komunitního plánu a z formulovaných problémů ze SWOT analýzy, dotazníkového šetření a úzce souvisejí s demografickým vývojem obyvatelstva města.

Cílem priority č. 3 je ochrana životního prostředí v souladu s trvale udržitelným rozvojem ve městě Zábřeh. Nosné cíle navržené v opatření jsou především koncentrovány na péči a údržbu městské zeleně a řešení dopadů lidské činnosti na životní prostředí. Formulované aktivity respektují již zpracovaný koncepční dokument – Územní energetická koncepce Zábřezska, z jehož závěrů vyplývají doporučení pro trvale udržitelné využití energetických technologií a využívání obnovitelných zdrojů energie.

Čtvrtá priorita je zacílena na rozvoj bydlení, rozvoj kvalitního systému školství, podporu služeb zaměstnanosti, podporu podnikání a v nemalé míře na rozvoj nabídky kvalitního trávení volného času pro všechny skupiny obyvatel a návštěvníky města. Těchto cílů bude dosahováno zlepšováním kvality bydlení v bytových domech a zvyšováním diferenciací nabídky bydlení ve městě, dále rozsáhlými investicemi do volnočasové infrastruktury jednotlivých cílových skupin obyvatel města a v neposlední řadě revitalizací celkového vzhledu centra města a jeho veřejných prostranství. Zkvalitňování života ve městě zajišťuje stabilizaci obyvatel, příliv nových občanů, zlepšení demografického potenciálu a další pozitivní efekty, které však úzce souvisejí i s nutností eliminace dlouhodobé i krátkodobé nezaměstnanosti, a to především podporou alternativních způsobů, které by mohly generovat rozvoj malého a středního podnikání. Pro zvýšení možnosti zaměstnání dlouhodobě nezaměstnaných je nutné zvolit formy, které budou jasně a srozumitelně podávat informace a pořádat vzdělávací aktivity. Jedním z nejdůležitějších ekonomických faktorů ovlivňujících hospodářský potenciál města tedy bude vzdělanostní struktura a kvalifikační úroveň obyvatelstva. Síť vzdělávacích zařízení (předškolních, základních, středních i vyšších) stejně

jako jejich kvalita je jedním z určujících předpokladů zvýšení vzdělání občanů a jejich dalšího uplatnění na trhu práce.

Dalším strategickým cílem, který má rozhodující význam pro zatraktivnění města, je rozvoj cestovního ruchu. Důraz je kladen především na uplatnění již zpracované Marketingové studie cestovního ruchu a Strategie rozvoje cestovního ruchu Mikroregionu Zábřežsko, tzn. důraz na vyšší kvalitu, modernizaci a stálou údržbu stávajících zařízení a služeb. Rozhodujícím faktorem je zde nejen zvýšení kvality služeb, ale především jejich rozšíření a úzká spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem včetně budování nové infrastruktury. Město Zábřeh má dostatek turistických atraktivit, které mohou pozitivně ovlivňovat rozhodnutí turistů a dalších návštěvníků setrvat delší dobu ve městě. Navržená opatření mají za cíl zatraktivnit město nejen z hlediska krátkodobé turistiky, ale i podpořit a rozvinout aktivity v oblasti sportovní a zábavní turistiky. Důležitým aspektem je také zlepšení účinnosti marketingu města.

Rozvoj občanské společnosti je poslední, i když neméně důležitou prioritou. Jedná se zejména o zapojení klíčových partnerů do rozvoje města a optimalizace řídicích, výkonných a organizačních procesů ve městě. Město Zábřeh chce využívat efektivní nástroje pro zlepšení rozhodovacích procesů, kvality poskytovaných služeb a kvalifikační úrovně pracovníků s cílem zefektivnění využívání kapitálových a lidských zdrojů založených na principech partnerství – zapojení a sounáležitost samosprávy, místních podniků a podnikatelů, neziskových organizací a různých institucí vzdělávacích, výzkumných a servisních, jež společně usilují o rozvoj města pomocí společných nebo alespoň vzájemně koordinovaných akcí. Aktivity jsou také koncentrovány do preventivních opatření vedoucích ke snížení negativních jevů spojených s kriminalitou³⁰.

V souvislosti s rozhodováním orgánů města vznikl po říjnových volbách 2010 do místního zastupitelstva dokument nesoucí název „Programové prohlášení rady města 2010-2014“. Představuje jakýsi veřejný závazek rady města Zábřeh vůči občanům týkající se hospodaření města, dále vymezuje priority rady města na volební období 2010 – 2014 ve vztahu k investicím a seznam konkrétních projektů, které by vedení města v průběhu volebního období rádo realizovalo. Hlavní zásady, které z dokumentu vyplývají, jsou vícezdrojovost

financování a podíl financování z rozpočtu města nejvýše 30 % celkových výdajů na danou akci⁴¹.

4.2. Hodnocení konkrétních projektů

Hodnocení projektů města Zábřeh je počítáno metodou CUA, která nám umožňuje stanovovat různá kritéria a váhy, a zkoumat tak schválená rozhodnutí z více pohledů. Modelově byla pro hodnocení projektů zvolena tři kritéria. První kritérium lze vyjádřit jako výše výdajů z rozpočtu města (vlastních zdrojů). Tomuto kritériu byla přiřazena hodnota váhy 50 %. Je tedy velmi důležité, která akce a v jaké výši bude realizována (financována) na úkor ostatních (méně naléhavých) akcí. Čím méně peněz bude z rozpočtu města na akci vynaloženo, tím lépe splňuje dané kritérium.

Jako druhé kritérium je zvoleno naplnění prioritních os města Zábřeh. Město dle zákona o obcích pečuje o svůj všestranný rozvoj, a proto by nemělo zapomínat na naplňování prioritních os strategie rozvoje města. Realizované akce by měly splňovat očekávání a přání obyvatel. Prioritní osy byly stanoveny na základě dotazníkového šetření mezi obyvateli, které posloužilo jako základ samotnému strategickému plánu města Zábřeh. Čím více akce zapadá do vytyčených cílů, tím lépe splňuje toto kritérium, kterému byla přiřazena váha 15 %.

Celková výše investice může být hodnocena jako třetí kritérium, a jeho významnost je modelově stanovena na 35%. U veřejných statků - stejně jako u soukromých statků – platí zákon klesajícího mezního užitku, kdy dodatečné jednotky nákladů od určitého okamžiku již nepřinášejí další užitek. V tomto případě však jde o „malé“ a natolik odlišné projekty, u kterých je kalkulováno výhradně s rostoucím mezním užitekem ze spotřeby veřejných statků. Proto tedy vyšší objem finančních prostředků na jednotlivou investiční akci představuje lépe naplněné kritérium.

Tab. 4.1. Zvolená kritéria a jejich váhy

Kritérium	Váha (v %)
1. kritérium: výše výdajů z rozpočtu města	50
2. kritérium: naplnění prioritních os	15
3. kritérium: celková výše investice	35

Zdroj: vlastní zpracování

⁴¹ Město Zábřeh. *Programové prohlášení rady města 2010-2014* [on-line]. 2010. [cit. 03.03.2013]. Dostupné na internetu: <http://www.zabreh.cz/mesto-zabreh/rada-mesta/article/51-rada-mesta-zabreh/6046-programove-prohlaseni-rady-mesta-zabreh-pro-volebni-obdobi-2010-2014>

Pro výpočty (užitku) jednotlivých akcí je důležité stanovení bodovací stupnice pro jednotlivá kritéria:

- 1 – varianta dané podmínky vůbec nesplňuje
- 2 – varianta dané podmínky splňuje nedostatečně
- 3 – varianta dané podmínky splňuje částečně
- 4 – varianta dané podmínky s drobnými nedostatky splňuje
- 5 – varianta dané podmínky naprosto splňuje

Násobením stupně naplnění každého kritéria „K“ jeho váhou „v“ získáme hodnotu užítu pro každé kritérium každého projektu. Součtem těchto výsledků získáme celkový užitek „U“ podle všech stanovených kritérií. Matematicky je výpočet možné zapsat následujícím způsobem:

$$U = \sum_{k=1}^n K_i \cdot v_i$$

Aby bylo možné začít stanovovat užitek, je třeba nejprve zhodnotit pro každý projekt naplnění jednotlivých kritérií. Prvním kritériem jsou vlastní zdroje. Střednědobý plánovací dokument (SPD) města Zábřeh nám udává konkrétní hodnoty výše výdajů z rozpočtu města na každou akci. Podle této výše pak lze určit pro každou akci stupeň naplnění daného kritéria.

Tab. 4.2. Výše výdajů z rozpočtu města na realizované akce roku 2011

Projekty města Zábřeh v roce 2011		Výše výdajů (v tis. Kč)	Stupeň hodnocení
1	podpora procesu komunitního plánování sociálních služeb v Zábřehu	0	5
2	ošetření památného dubu u silnice (ul. Sokolská)	0	5
3	farmářské trhy v Zábřehu	60	5
4	nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh	175	4
5	výměna oken nám. Osvobození 7	249	4
6	rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní, s.r.o., ČSA 1	341	3
7	výměna oken ČSA 7	501	3
8	výměna oken 17. listopadu 1, 3, 5	505	3
9	cyklostezka na opuštěném drážním tělese "Lupěné - Hoštejn"*	1 226	2
10	zateplení bytového domu 17. listopadu 2	3 060	1

Zdroj: SPD města Zábřeh, vlastní zpracování

Výše výdajů z rozpočtu města na zateplení domu bytového družstva na ulici 17. listopadu představuje nejmenší hodnotu kritéria z důvodu nejvyšších nákladů. Naopak podpora procesu komunitního plánování a ošetření památného dubu na ulici Sokolská nestály obecní pokladnu ani korunu (pomineme-li přípravu projektu), je jim přisouzena hodnota nejvyšší. Ostatní

projekty jsou ohodnoceny body 2 – 4 dle intervalů stanovených za pomoci statistických kvartilů.

Dalším krokem je stanovení naplnění kritéria č. 2. – naplnění prioritních os strategického plánu města Zábřeh. Následující tabulka popisuje hodnotami „1“ a „0“ každý projekt, který buď splňuje, nebo nesplňuje podmínky jednotlivé prioritní osy.

Tab. 4.3. Naplnění prioritních os realizovaných akcí v r. 2011

Projekty města Zábřeh v roce 2011		Prioritní osy						Stupeň hodnocení
		1	2	3	4	5	6	
1	cyklostezka na opuštěném drážním tělese "Lupěné - Hoštejn"	1	0	1	1	1	0	4
2	výměna oken nám. Osvobození 7	0	0	1	1	0	0	3
3	výměna oken 17. listopadu 1, 3, 5	0	0	1	1	0	0	3
4	výměna oken ČSA 7	0	0	1	1	0	0	3
5	zateplení bytového družstva 17. listopadu 2	0	0	1	1	0	0	3
6	rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní, s.r.o., ČSA 1	0	0	0	1	1	0	3
7	podpora procesu komunitního plánování sociálních služeb v Zábřehu	0	1	0	0	0	0	2
8	farmářské trhy v Zábřehu	0	0	0	0	1	0	2
9	ošetření památného dubu u silnice (ul. Sokolská)	0	0	1	0	0	0	2
10	nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh	0	0	0	0	0	0	1

Zdroj: Strategie rozvoje města Zábřeh 2008 – 2013⁴⁰, vlastní zpracování

Nejlépe hodnoceným projektem, co do jeho slučitelnosti se strategickým rozvojem města, je cyklostezka na opuštěném drážním tělese, která díky svému charakteru splňuje dokonce čtyři z šesti stanovených prioritních os. Nejhuře hodnoceným projektem je nákup zásahového vozidla pro sbor dobrovolných hasičů Zábřeh, který se zcela neslučuje s vytyčenými cíly města. Způsob stanovení stupně hodnocení je uveden v příloze č. 1.

Posledním kritériem, kterému je nutné přiřadit hodnotu naplnění pro jednotlivé akce, je velikost celkové investice. Čím vyšší bude investice, tím lépe je naplněno toto kritérium.

Tab. 4.4. Naplnění kritéria celkové finanční výše realizovaných akcí v r. 2011

Projekty města Zábřeh v roce 2011		Výše nákladů (v tis. Kč)	Stupeň hodnocení
1	cyklostezka na opuštěném drážním tělese "Lupěné - Hoštejn"*	12 813	5
2	zateplení bytového družstva 17. listopadu 2	3 060	4
3	podpora procesu komunitního plánování sociálních služeb v Zábřehu	2 140	4
4	výměna oken 17. listopadu 1, 3, 5	505	3
5	výměna oken ČSA 7	501	3
6	rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní, s.r.o., ČSA 1	341	2
9	nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh	300	2
7	výměna oken nám. Osvobození 7	249	1
8	farmářské trhy v Zábřehu	210	1
10	ošetření památného dubu u silnice (ul. Sokolská)	18	1

Zdroj: SPD města Zábřeh, vlastní zpracování

Nejlépe hodnocenou akcí je cyklostezka na opuštěném drážním tělese, svou výší patří k ojedinělým projektům realizovaných v roce 2011, jako jediná byla tato akce oceněna hodnotou 5. Zateplení domu bytového družstva na ul. 17. listopadu a podpora procesu komunitního plánování sociálních služeb hodnotou 4. Ostatní projekty získaly nižší ohodnocení.

Na začátku kapitoly bylo nastíněno, že pro výpočet užitku jednotlivých akcí bude použita metoda CUA. Pro ni byla následně stanovena kritéria a příslušné váhy. Nyní známe naplněnost jednotlivých kritérií každé akce a váhy každého kritéria, můžeme tedy vypočítat hodnotu užitku každého projektu s využitím výše uvedeného vzorce.

Tab. 4.5. Hodnocení projektů města Zábřeh za rok 2011 metodou CUA

Projekt		Počet získaných bodů za			Hodnota užitku	Náklady (v tis. Kč)	Užitek / Náklady
		kritérium 1	kritérium 2	kritérium 3			
1	ošetření památného dubu u silnice	5	2	1	315	18	17,50
2	farmářské trhy v Zábřehu	5	2	1	315	210	1,50
3	výměna oken nám. Osvobození 7	4	3	1	280	249	1,12
4	nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh	4	1	2	285	300	0,95
5	rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní, s.r.o., ČSA 1	3	3	2	265	341	0,78
6	výměna oken ČSA 7	3	3	3	300	501	0,60
7	výměna oken 17. listopadu 1, 3, 5	3	3	3	300	505	0,59
8	podpora procesu komunitního plánování sociálních služeb v Zábřehu	5	2	4	420	2 140	0,20
9	zateplení bytového domu 17. listopadu 2	1	3	4	235	3 060	0,08
10	cyklostezka na opuštěném drážním tělese "Lupěné - Hoštejn"	2	4	5	335	12 813	0,03
Váha		50	15	35	3050	20137	0,1515

Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka nám v posledním sloupci ukazuje, jak efektivní jsou jednotlivé projekty. Hodnotu efektivnosti získáme poměrem mezi užitek a náklady. Nejefektivnějšími projekty jsou ošetření památného dubu u silnice, následované farmářskými trhy a výměnou oken bytového domu na nám. Osvobození 7. Je však třeba stále myslet na to, že jednotlivá kritéria a váhy byly zvoleny modelově.

Takto nastavená kritéria a jejich hodnocení mají své nedostatky. Hlavní nedostatek se týká zejména velkého finančního rozpětí na realizované akce. Lze jen těžko porovnávat nákup vozidla za 300 tisíc korun a cyklostezku za 12 milionů, nicméně takto nastavená kritéria představují co největší snahu k zobjektivnění hodnocení efektivnosti. Výše výdajů z rozpočtu města (kritérium 1) je kompenzováno celkovou výší investice (kritérium 3). Tím je zohledněna výše dotace na daný projekt. Na příkladu cyklostezky je možné tento problém vysvětlit. Pokud by pro hodnocení projektů bylo zvoleno jen kritérium 1 (výdaje z rozpočtu města), byla by hodnocena jako druhý nejhorší projekt, a dost možná by se vůbec nerealizovala. Naopak při hodnocení jen podle kritéria 3 (celková výše nákladů), byla by cyklostezka vyhlášena jako nejlepší projekt. Tato vzájemná interakce 1. a 3. kritéria působí jako eliminátor nedostatků obou kritérií.

Z tabulky 4.5. je také patrné, že velké projekty mají velmi malou hodnotu efektivnosti v porovnání s ostatními akcemi, což je dáno jejich finanční náročností. Jednoduše řečeno, velké projekty při takovémto způsobu hodnocení efektivnosti vždy propadnou. Tento nedostatek by bylo možné řešit zejména porovnáváním alespoň přibližně srovnatelných projektů z hlediska finanční náročnosti, což v tomto případě není možné. Zkoumají se všechny projekty za rok 2011. Při rozhodování zastupitelů (pokud by znali tyto výsledky) by mohlo dojít k tomu, že by cyklostezka vůbec nebyla realizována a výdaje na tento projekt z rozpočtu města (cca 1,2 mil. korun) mohly být použity na jiný projekt. Bylo by však takovéto rozhodnutí správné?

Odpověď na tuto otázku nám pomůže nalézt druhý pohled na výsledky v tabulce. Na jednotlivé projekty lze pohlížet také z hlediska jejich užitku, který přináší. V takovém případě by cyklostezka byla hodnocena jako druhý nejlepší projekt. Tuto, na první pohled patovou, situaci lze rozhodnout tak, že v případě nákladově podobných projektů je možné sledovat pouze efektivnost, v našem případě je však nutné sledovat i další aspekty. Při takto nastavených kritériích přineslo investovaných cca 20 milionů korun užitek ve výši 3050 jednotek. Vhodnou otázkou na tomto místě by možná bylo, zda by nebylo možné dosáhnout většího užitku (resp. vyšší efektivnosti) při daných zdrojích, například změnou vah daných kritérií?

4.2.1. Hodnocení projektů - varianta II

Odpověď nám poskytne následující tabulka, která obsahuje projekty za rok 2011, ale s jinými váhami. Modelový příklad ukazuje, co se stane, když všechna kritéria budou mít prisouzenou srovnatelnou váhu.

Tab. 4.6. Hodnocení projektů města Zábřeh za rok 2011 metodou CUA s upravenými váhami

Projekt		Počet získaných bodů za			Hodnota užítku	Náklady (v tis. Kč)	Užitek / Náklady
		kritérium 1	kritérium 2	kritérium 3			
1	ošetření památného dubu u silnice	5	2	1	266	18	14,78
2	farmářské trhy v Zábřehu	5	2	1	266	210	1,27
3	výměna oken nám. Osvobození 7	4	3	1	267	249	1,07
4	rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní, s.r.o., ČSA 1	3	3	2	267	341	0,78
5	nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh	4	1	2	232	300	0,77
6	výměna oken ČSA 7	3	3	3	300	501	0,60
7	výměna oken 17. listopadu 1, 3, 5	3	3	3	300	505	0,59
8	podpora procesu komunitního plánování sociálních služeb v Zábřehu	5	2	4	365	2 140	0,17
9	zateplení bytového domu 17. listopadu 2	1	3	4	267	3 060	0,09
10	cyklostezka na opuštěném drážním tělese "Lupěné - Hoštejn"	2	4	5	367	12 813	0,03
Váha		33	34	33	2897	20137	0,1439

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky je patrné, že pořadí nejefektivnější akcí se téměř nezměnilo (zaměněn byl jen čtvrtý projekt s pátým), ale změnila se efektivnost téměř všech realizovaných akcí. Snížením hodnoty váhy kritéria výdajů z rozpočtu obce došlo zároveň ke snížení efektivnosti jednotlivých akcí. Je to dáno tím, že prvnímu kritériu vyhovují projekty více než třetímu. Čím vyšší váhu bude mít první kritérium přisouzenou, tím vyšší bude užitek z jednotlivých akcí, potažmo celková efektivnost. Takovýto způsob přenastavení vah představuje jakési umělé zvyšování či snižování užítku (efektivnosti). Ke stejnému výsledku by vedlo i úplné otočení vah na hodnoty 35, 15, 50. Totožné by bylo pořadí akcí, efektivnost by stoupla nepatrně na hodnotu 2.915.

Je možné klást si otázku, zda by bylo možné docílit skutečně vyššího efektu například změnou realizovaných projektů, tedy odlišným rozhodnutím zastupitelů?

4.2.2. Hodnocení projektů - varianta III

Možnost spočívá ve výběru jiných akcí, které by teoreticky mohly být v daném roce realizovány na úkor některých realizovaných akcí. Modelově můžeme ponechat 5 nejefektivnějších projektů realizovaných v roce 2011 a druhou polovinu vyměnit za jiné projekty, které nebyly realizovány z důvodu nedostatku peněžních prostředků. Za takovéto situace bychom mohli nerealizované projekty financovat „ušetřenými“ penězi z méně efektivních akcí, k jejichž realizaci by teoreticky nedošlo.

Projekty, které město realizovalo v roce 2011 (viz tabulka 4.2.), financovalo z vlastních zdrojů v úhrnné výši cca 6,1 mil. korun. Pokud bychom přistoupili na podmínku realizace pouze 5 nejefektivnějších projektů (viz tabulka 4.5.), finanční náklady by klesly na pouhých cca 825 tisíc korun. Tolik by stálo ošetření památného dubu na ul. Sokolská, farmářské trhy, výměna oken na bytovém domě nám. Osvobození 7, rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní a nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh. „Ušetřené“ peníze ve výši 5,3 mil. korun by tak mohly být použity na realizaci jiných projektů.

Město Zábřeh na základě rozhodnutí zastupitelstva připravuje celou řadu investičních akcí, některé realizuje, některé odsouvá na pozdější termín realizace a některé prozatím nerealizovalo vůbec. Následující tabulka obsahuje modelovou situaci, kdy k pěti nejefektivnějším realizovaným projektům v roce 2011 jsou náhodně přiřazeny alternativní projekty, které ale svou výší přibližně korespondují s „ušetřenými penězi“ za pět nejméně efektivních skutečně realizovaných projektů v roce 2011. Tyto „alternativní“ projekty byly připraveny k realizaci, ovšem vinou nedostatku prostředků realizovány dosud nebyly.

Tab. 4.7. Hodnocení realizovaných investičních akcí města Zábřeh za rok 2011
a alternativních investičních akcí metodou CUA

Projekt	Počet získaných bodů za			Hodnota užitku	Náklady (v tis. Kč)	Užitek / Náklady
	kritérium 1	kritérium 2	kritérium 3			
1 ošetření památného dubu u silnice	5	2	1	315	18	17,50
2 farmářské trhy v Zábřehu	5	2	1	315	210	1,50
3 výměna oken nám. Osvobození 7	4	3	1	280	249	1,12
4 nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh	4	1	2	285	300	0,95
5 rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní, s.r.o., ČSA 1	3	3	2	265	341	0,78
6 přechod na I/44 v rámci projektu bezbariérové město	2	2	2	200	880	0,23
7 parkoviště u katolického domu	2	2	2	200	1 075	0,19
8 revitalizace významného krajinného prvku "Alej na hrázi"	2	2	2	200	1 524	0,13
9 digitalizace kina Retro	2	2	3	235	2 350	0,10
10 rekonstrukce venkovního bazénu	2	2	5	305	9 000	0,03
Váha	50	15	35	2600	15947	0,1630

Zdroj: vlastní zpracování

Šedou barvou jsou v tabulce vyznačeny projekty, které by bylo možné financovat na úkor pěti nejméně efektivních skutečně realizovaných projektů v roce 2011. Z posledního sloupce vyplývá, že celková efektivnost všech projektů se příliš nezměnila, výrazně však klesla hodnota užitku všech realizovaných akcí. Je to dáno zejména tím, že tyto alternativní akce nenaplnují jednotlivá kritéria tolik jako skutečně realizované akce. Protože se též snížil celkový objem investičních výdajů, celková efektivnost alternativních projektů je srovnatelná. Z toho vyplývá, že výběr skutečně realizovaných projektů byl správný, efektivnější než v případě alternativních projektů.

Velmi důležité je teď rozhodnout, zda zkoumat, při všech omezeních a nedostatcích, které byly zmíněny, pouze efektivnost nebo i celkový užitek. V případě hodnocení pouze efektivnosti by bylo možné dojít k závěru, že na výběru akcí téměř nezáleží a nebylo by chybou realizovat těchto pět alternativních projektů. Při pohledu na hodnotu užitku akcí by byl závěr opačný, tyto alternativní projekty by přinesly daleko menší užitek a skutečně realizované projekty byly správnou volbou zastupitelů. Avšak zkoumat také pouze hodnotu užitku není možné, neboť hodnotu užitku lze zvýšit počtem kritérií nebo změnou vah, jak již bylo naznačeno.

4.2.3. Hodnocení projektů - varianta IV

Modelově je předcházející tvrzení ověřeno přidáním dalšího kritéria a pozměněním jednotlivých vah. Vycházíme z předpokladu, že 1. kritérium (výše výdajů z rozpočtu města) je nejdůležitější, a proto bude mít přiřazenou nejvyšší váhu 40%. Kritérium 2 (naplnění prioritních os) a kritérium 3 (celková výše investice) zůstanou zachovány, jen s pozměněnými vahami. A nakonec přiřadíme kritérium 4 – naléhavost projektu. Toto kritérium vychází z praxe. Reprezentuje fakt, že některé projekty byly delší dobu odsouvány na úkor více naléhavých a až v roce 2011 byly konečně realizovány. Toto kritériu lépe splňují i projekty, které byly byt' jen pro úzkou skupinu obyvatel „neodkladné“.

Tab. 4.8. Hodnocení investičních akcí města Zábřeh za rok 2011 metodou CUA se čtyřmi kritérii

Projekt		Počet získaných bodů za				Hodnota užitku	Náklady (v tis. Kč)	Užitek / Náklady
		kritérium 1	kritérium 2	kritérium 3	kritérium 4			
1	ošetření památného dubu u silnice	5	2	1	1	270	18	15,00
2	výměna oken nám. Osvobození 7	4	3	1	5	400	249	1,61
3	farmářské trhy v Zábřehu	5	2	1	1	270	210	1,29
4	nákup zásahového vozidla JSDH Zábřeh	4	1	2	4	350	300	1,17
5	rekonstrukce vstupu Zábřežské kulturní, s.r.o., ČSA 1	3	3	2	3	290	341	0,85
6	výměna oken ČSA 7	3	3	3	4	340	501	0,68
7	výměna oken 17. listopadu 1, 3, 5	3	3	3	4	340	505	0,67
8	podpora procesu komunitního plánování sociálních služeb v Zábřehu	5	2	4	3	380	2 140	0,18
9	zateplení bytového domu 17. listopadu 2	1	3	4	4	270	3 060	0,09
10	cyklostezka na opuštěném drážním tělese "Lupěné - Hoštejn"	2	4	5	1	210	12 813	0,02
Váha		40	10	10	40	3120	20137	0,1549

Zdroj: vlastní zpracování

Přidáním dalšího kritéria se zvýšila hodnota užitku i efektivnost projektů. Větší počet kritérií logicky způsobí vyšší hodnotu užitku a v návaznosti na to i větší efektivitu jednotlivých

projektů. Lze tak říci, že čím víc kritérií je jednotlivým projektům přiřazeno, tím větší užitek (resp. efektivnost) mohou přinést. Na našem modelovém příkladu je ukázáno, že v podstatě jakýkoli projekt může být efektivní, nebo ještě lépe řečeno „efektivnější“ než jiné projekty. Vždy bude záležet hlavně na počtu a nastavení váhy jednotlivých kritérií.

Veškerá lidská činnost, vedení města nevyjímaje, záleží na lidech. Ti v našem případě koncipují, schvalují, kontrolují a hodnotí komunální politiku. Veškeré kroky a činnosti, by měly být v souladu s veřejným zájmem. Ten je představován složením zastupitelstva a reprezentován jeho rozhodnutími. Nicméně pojmy jako koalice, opozice, politická vůle, politická dohoda nebo „jánabráchismus“ jsou v učebnicích politologie i ekonomie dobře popsány. Tento aspekt nelze přehlížet ani v oblasti komunální politiky. Každý subjekt, chová-li se racionálně, maximalizuje svůj užitek. Radní či zastupitele nemůžeme z takového postoje vyloučit. Osobní zájem může převážit nad zájmem veřejným. Politický reprezentant komunální politiky může projevit svůj osobní zájem pro výběr projektu podle jeho geografické polohy nebo „viditelnosti“, aniž by takový projekt byl důležitější nebo žádanější než jiný projekt. Pokud totiž bude umět s rozhodovacími metodami pracovat, bude mít i důkaz pro své „oprávněné“ jednání. Bude pak i jednodušší pro takový projekt získat nadpoloviční počet hlasů v radě či zastupitelstvu obce. Jednoduše stačí zvolit neobjektivní kritérium a přiřadit mu velkou váhu a výsledek může vyjít podle očekávání. Proto je vhodné zvolit jednu metodu, která by zohledňovala různé aspekty rozhodnutí a tou se dlouhodobě řídit.

Rozhodování zastupitelů nemusí však být jednoduché ani v návaznosti na znalost rozhodovacích metod, v tomto případě metody CUA. Důkaz o tom, že rozhodovat o jednotlivých projektech není vůbec jednoduché, lze demonstrovat na následujícím příkladu.

Město Zábřeh realizovalo v roce 2012 „propojovací komunikaci Billa – Havlíčkova“, která byla v plánu města delší čas. Jejím účelem je odvést dopravu z centra města a poskytnout občanům klidnější a čistější podmínky k životu. Pokud by zastupitelé či radní přemýšleli o projektu v návaznosti na rozhodovací tabulku 4.5. (která odráží současný stav), vzali by v úvahu:

- a) vysoké výdaje z rozpočtu obce (žádost o dotaci byla neúspěšná, celý projekt hradilo město),
- b) částečný soulad s prioritními osami,
- c) investiční náročnost projektu 10 milionů.

Na první pohled by se mohlo zdát, že bylo chybou takovýto projekt realizovat. Sice projekt zapadá do prioritních os strategie rozvoje města, nicméně finanční stránka mluví jednoznačně proti. Desetimilionová investice byla celá hrazena z obecního rozpočtu, což představuje přibližně 45 % celkových kapitálových výdajů v roce 2012. Další důvod neuskutečnit tento projekt vyplývá již z Prohlášení rady města, kdy se rada zavázala nerealizovat projekt bez získané dotace, aby podíl výdajů z městského rozpočtu nepřesáhl 30 % celkových výdajů na projekt. Rozhodnutí však nemusí být tak jednoznačné a jednoduché, jak by se mohlo zprvu jevit.

Vedení města se k realizaci projektu přiklonilo poté, co vzalo v úvahu i další okolnosti. Jedním z hlavních důvodů byl fakt, že město již delší dobu tento projekt odsouvá a odklonění dopravy z centra souvisí i s dalšími projekty, které by se měly v centru uskutečnit – rekonstrukce kanalizace, revitalizace Náměstí osvobození a vytvoření pěší zóny v centru města. Druhým významným důvodem byl fakt, že pro tento projekt se v následujících několika letech neočekává vypsání dotačního titulu, ze kterého by bylo možné tuto akci financovat. Rekonstrukce kanalizace by se pak z hlediska plynulosti dopravy stala velmi komplikovanou a projekt pěší zóny by se nemohl uskutečnit vůbec. Tyto důvody a mnohé další by mohly být zohledněny pro rozhodování o investiční činnosti města.

V souvislosti s makroekonomickým peněžním multiplikátorem by mohlo být zohledňováno například i to, do jakého odvětví by měly být finance investovány. Co přinese městu větší užitek, rozvoj cestovního ruchu nebo podpora podnikání? Podpora podnikání, kdy firmy a zaměstnanci budou platit daně a zaměstnanci utrácet peníze ve městě za další zboží a služby? Nebo turista, který do města zavítá na pár dní v roce? Takto doplněná rozhodovací tabulka bude výrazně složitější, ale bude mít mnohem větší legitimitu a opodstatněnost pro využití v praxi. Praktické sestavení optimální rozhodovací tabulky však znesnadňují dva významné prvky - politický cyklus a samotné dotační tituly.

Ve městě Zábřeh existuje strategie rozvoje města a prohlášení rady města, která jsou závazná jen pro současné vedení města. Z těchto dokumentů vyplývají priority, které jsou v rozhodování zohledněny. Nikde však není zajištěno, že po skončení současného volebního období nedojde ke změně v orgánech města a nově zvolení radní a zastupitelé nebudou mít jinou představu o rozvoji města. Mohou schválit nové prohlášení a své úsilí mohou směřovat pouze do určitých preferovaných oblastí - technická infrastruktura, rozvoj cestovního ruchu, atd. Rozhodovací tabulka by pak možná vypadala trochu jinak. Nejspíše by zůstalo kritérium naplnění prioritních os, které vychází z přání obyvatel, ale další kritéria

a váhy by si mohlo nové vedení schválit v úplně jiné podobě. Podstatně by tak bylo zabráněno kontinuálnímu rozvoji města, který by svou délkou překračoval volební období.

Podobně lze uvažovat o dotačních titulech. Dotace (v našem případě kapitálové dotace) slouží, jak bylo uvedeno v kapitole 2.3.1, k financování investiční výstavby a k financování preferovaných veřejných statků. Stát je mimo jiné koncipientem regionální politiky, kterou se prostřednictvím dotačních titulů snaží usměrňovat. Obcím v souvislosti s rozhodováním nezbyvá tedy nic jiného, než se právě těmito dotačním titulům přizpůsobovat.

Dotace představují hlavní zdroj financování investičních akcí ve městě Zábřeh za rok 2011. Bez jejich získání by byla realizována jen určitá (minoritní) část zamýšlených projektů. A právě v závislosti na vypisovaných dotačních titulech musí být orgány města schopny flexibilně reagovat a optimálně rozhodovat o investičních výdajích.

Není možné však zapomínat ani na rozsah investic. S rostoucím počtem realizovaných projektů souvisí také otázka nákladů na udržování realizovaných projektů. Bylo by krátkozraké čerpat dotaci na „cokoli“ v případě, že hrozí riziko následné neschopnosti hradit provozní výdaje. V našem případě se např. na cyklostezce provádí dvakrát ročně sečení trávy, postřik, úklid odpadků a tohle všechno představuje výdaje, které omezí budoucí možnosti rozpočtu města.

Všechny výše uvedené aspekty rozhodování mohou být zohledněny při rozhodování o výběru jednotlivých akcí. Samotné orgány města pak musí určit své priority a na jejich základě se pokud možno dlouhodobě řídit. K optimálnímu rozhodování může posloužit rozhodovací tabulka metody CUA, jak bylo naznačeno v této kapitole.

5. ZÁVĚR

Rozhodování v oblasti veřejné správy není jednoduchou záležitostí. Nehraje přitom významnější roli, zda se jedná o ústřední úroveň státní správy nebo o úroveň municipality. Hospodaření obecních rozpočtů je možné do jisté míry přirovnat k hospodaření státnímu, neboť i zde dochází k výběru daní, které se přerozdělovacím procesem (rozpočtovým určením daní) vrací zpět do obecního rozpočtu, výdajové programy obecních rozpočtů mají vliv na hospodaření obce prostřednictvím peněžního multiplikátoru (i když v daleko menší míře) a hlavním cílem těchto územních jednotek je zejména rozvoj svého území. Toto území je však bytostně spojeno s obyvatelstvem, které v obcích žije, vychovává děti a vkládá hodnoty do budoucích generací. Je to právě lid, který tvoří obec, nikoli území. A mezi nimi existují lidé, kteří se snaží obec rozvíjet prostřednictvím zastupitelské demokracie – radní a zastupitelé. Lidé, kteří ve svobodných demokratických volbách získali mandát rozhodovat na úrovni municipální politiky ve veřejném zájmu. A právě optimálnímu způsobu rozhodování je věnována tato diplomová práce.

Diplomová práce je rozdělena do pěti částí, z nichž první částí je úvod a poslední závěr. Druhá část práce je tvořena obecným pojednáním týkající se hospodaření obcí, orgánů obcí a jejich pravomocí, rozpočtového procesu a možnosti financování investičních projektů. Třetí část práce je věnována metodám, které lze využít při rozhodování o investicích. Čtvrtá, nejdůležitější část, představuje uplatnění teoretických znalostí na praktickém příkladu – hodnocení konkrétních projektů realizovaných ve městě Zábřeh.

Cílem diplomové práce bylo zjistit a zhodnotit, zda investované výdaje do projektů města Zábřeh v roce 2011 mohly být využity efektivněji. **Hypotézou práce** bylo, že se vedení města Zábřeh rozhodovalo optimálně při výběru investičních akcí, resp. při rozdělování finančních prostředků na dané akce.

Na příkladu Města Zábřeh byla provedena analýza výdajů na realizované projekty v roce 2011 za pomoci metody CUA. Ta byla zvolena ze dvou hlavních důvodů. Jejím prostřednictvím bylo možné za pomoci různého nastavení počtu a váhy kritérií reflektovat současný způsob rozhodování a poukázat na možnosti i úskalí rozhodování za pomoci této metody do budoucna. Druhým důvodem byla její srozumitelnost a jednoduchá aplikovatelnost v praxi.

Za použití metody CUA bylo demonstrováno, jak obtížné může být hledání odpovědi na zmíněnou otázku. Díky této metodě a prostřednictvím celé řady kritérií a vah může vedení města zkoumat užitek a efektivnost, které jednotlivé akce přinášejí a na základě toho usnadnit

rozhodování. Nicméně právě vhodné nastavení těchto kritérií bývá základem pro optimální rozhodování. Čím více jednotlivé projekty splňují jednotlivá kritéria, tím vyšší užitek přináší, tím efektivnější jsou.

Hypotéza diplomové práce byla potvrzena. Na základě provedené analýzy bylo zjištěno, že rozhodování orgánů města Zábřeh lze považovat za správné, avšak je možné je dále zlepšovat. Aniž by o tom zastupitelé věděli, aplikují již teď metodu CUA s určitými kritérii v rozhodovacím mechanismu.

Finanční prostředky, které bývají na počátku celého rozhodovacího mechanismu, jsou jistě důležitým kritériem, neměly by však zůstat kritériem jediným. Často tomu bývá v podmínkách obcí tak, že pokud obec může získat dotaci na „jakýkoli“ projekt, zpracuje projektovou dokumentaci, zažádá o dotaci a při kladném vyřízení akci realizuje. To však může způsobit neefektivitu v tom směru, že se realizují projekty, které jsou „nepotřebné“ nebo které jsou v následujících letech pro obecní rozpočty velmi zatěžující, v horším případě dokonce neudržitelné. Na základě provedené analýzy rozhodování orgánů města Zábřeh je konstatováno, že takto krátkozrace radní a zastupitelé naštěstí nepřemýšlejí.

Kritéria dotýkající se peněz byla v práci stanovena jako výše výdajů z rozpočtu města na jednotlivý projekt a celková výše investice. Toto nastavení reprezentuje skutečný způsob rozhodování v podmínkách města Zábřeh. Výše výdajů z obecního rozpočtu je důležitá z toho důvodu, že čím méně peněz na daný projekt putuje, tím více prostředků zbude na další projekty. Celková výše investice je důležitá z toho pohledu, že větší investiční akce by měla přinést větší užitek (při kalkulaci rostoucího mezního užitku každé akce).

Protože mají investice z obecního rozpočtu rozvíjet dané území, jako další kritérium je stanoven soulad projektu s prioritami města Zábřeh. Tyto priority jsou stanoveny ve Strategii rozvoje města Zábřeh a reflektují požadavky a přání obyvatel. Takovéto projekty mají legitimitu a jsou tak realizovány ve veřejném zájmu.

Na základě těchto kritérií a modelovaných vah byl stanoven užitek a v porovnání s náklady vyčíslena efektivnost. Bylo však také zjištěno a demonstrováno, že změna počtu hodnotících kritérií nebo změna váhy jednotlivých kritérií může pozměnit výsledný užitek a efektivnost každé akce. Větší počet kritérií zřejmě povede k „umělému“ navýšení užitku, má však nesporný důsledek v podobě větší objektivity hodnocení jednotlivých akcí.

Přínos této diplomové práce spočívá ve využití tabulky 4.8. se čtyřmi kritérii – výše výdajů z rozpočtu města, naplnění prioritních os, celková výše nákladů na projekt a naléhavost

projektu. Nastavení váhy jednotlivých kritérií by záviselo na preferencích zastupitelů a radních. Takováto tabulka však nemusí být konečnou, představuje jakýsi základ pro optimální rozhodování.

Další kritéria jako například náklady spojené s udržitelností projektu, preferovaná oblast veřejného života a další jsou nedílnou součástí investiční činnosti a neměly by být opomíjeny. Tyto aspekty lze zakomponovat do rozhodovací tabulky metody CUA, která bude sice nesporně složitější, ale ještě objektivnější při hodnocení. Umožní usnadnit rozhodování a pomůže vybrat nejefektivnější projekty.

Aby takovéto rozhodování přispívalo co nejvíce ke kontinuálnímu rozvoji obce, bylo by vhodné stanovit jednotlivá kritéria na začátku volebního období a řídit se jimi nejméně po dobu čtyřletého volebního cyklu. Nový politický cyklus by pak měl být spojen spíše jen s revizí vah kritérií, nikoli s volbou nových kritérií. Důvodem je právě dlouhodobý rozvoj obce, ke kterému by mělo docházet co nejefektivněji a nejobjektivněji.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

A) ODBORNÁ LITERATURA

1. FOTR, J.; ŠVECOVÁ, L. a kolektiv. *Manažerské rozhodování. Postupy, metody, nástroje*. 2. přepracované vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2010. 474 s. ISBN 978-80-86929-59-0.
2. KISLINGEROVÁ, E. a kolektiv. *Manažerské finance*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. 811 s. ISBN 978-80-7400-194-9.
3. OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. 2. upravené a rozšířené vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2007. 178 s. ISBN 80-86929-23-X.
4. OCHRANA, F. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky (jejich tvorba, hodnocení a kontrola)*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 220 s. ISBN 978-80-7357-644-8.
5. OCHRANA, F.; PAVEL, J.; VÍTEK, L. a kolektiv. *Veřejný sektor a veřejné finance. Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
6. OCHRANA, F. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2001. 246 s. ISBN 80-7261-018-X.
7. PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.
8. PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J.; JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepracované vyd. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
9. REKTOŘÍK, J.; ŠELEŠOVSKÝ, J. *Jak řídit kraj, město a obec: rukověť územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 135 s. ISBN 80-210-2955-5.
10. SCHNEIDEROVÁ, I. *Rozpočtová skladba v roce 2010*. 1. vyd. Nové Město n. Cidlinou: Acha obec účtuje, s.r.o., 2010. 238 s. ISBN 978-80-254-5608-8.
11. SCHOLLEOVÁ, H. *Ekonomické a finanční řízení pro neekonomy*. 1. vyd. Praha: Grada, 2008. 256 s. ISBN 978-80-247-2424-9.

12. VALACH, J. *Investiční rozhodování a dlouhodobé financování*. 2. přepracované vydání. Praha: Ekopress, 2006. 465 s. ISBN 80-86929-01-9

B) LEGISLATIVA

13. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
14. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

C) INTERNETOVÉ ZDROJE

15. Webové stránky Českého statistického úřadu – www.czso.cz
16. Webové stránky města Zábřeh – www.zabreh.cz
17. Webové stránky Svazu měst a obcí ČR – www.smocr.cz

D) INTERNÍ ZDROJE MĚSTA ZÁBŘEH

18. Střednědobý plánovací dokument města Zábřeh
19. Přehled dotací

SEZNAM ZKRATEK

CBA – Cost Benefit Analysis (analýza přínosů a nákladů)

CEA – Cost Effectiveness Analysis (analýza efektivnosti nákladů)

CMA – Cost Minimize Analysis (analýza minimálních nákladů)

CUA – Cost Utility Analysis (analýza užitku a nákladů)

JSDH – Jednotka Sboru Dobrovolných Hasičů

PPP – Public Private Partnership (spolupráce veřejného a soukromého sektoru)

SPD města Zábřeh – Střednědobý plánovací dokument města Zábřeh (obsahuje rozpočet +
výhled rozpočtu města Zábřeh)

SEZNAM TABULEK

Tab. 2.1. Rozdělení dotací v ČR

Tab. 3.1. Základní nákladově výstupové metody a možnosti jejich využití

Tab. 3.2. Nominální stupnice

Tab. 3.3. Ordinální klasifikační stupnice

Tab. 3.4. Ordinální bodovací stupnice

Tab. 3.5. Kardinální číselná stupnice (procentní porovnávání variant)

Tab. 3.6. Kardinální číselná stupnice (procentní porovnávání variant)

Tab. 4.1. Zvolená kritéria a jejich váhy

Tab. 4.2. Výše výdajů z rozpočtu města na realizované akce roku 2011

Tab. 4.3. Naplnění prioritních os realizovaných akcí v r. 2011

Tab. 4.4. Naplnění kritéria celkové finanční výše realizovaných akcí v r. 2011

Tab. 4.5. Hodnocení projektů města Zábřeh za rok 2011 metodou CUA

Tab. 4.6. Hodnocení projektů města Zábřeh za rok 2011 metodou CUA s upravenými váhami

Tab. 4.7. Hodnocení realizovaných investičních akcí města Zábřeh za rok 2011 a
alternativních investičních akcí metodou CUA

Tab. 4.8. Hodnocení investičních akcí města Zábřeh za rok 2011 metodou CUA se čtyřmi
kritérii

PROHLÁŠENÍ O VYUŽITÍ VÝSLEDKŮ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Prohlašuji, že

- jsem byl seznámen s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 26. 4. 2013



Bc. Martin Veselý

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1 – Schéma rozpočtu obce

Příloha č. 2 – Logo města Zábřeh

Příloha č. 3 – Tabulka pro stanovení bodovací stupnice pro hodnocení kritéria naplněnost
prioritních os

Příloha č. 1 – Schéma rozpočtu obce

Příjmy	Výdaje
<p>Běžné:</p> <ul style="list-style-type: none"> • daňové <ul style="list-style-type: none"> - svěřené a sdílené daně - místní poplatky - správní poplatky • nedaňové <ul style="list-style-type: none"> - příjmy z pronájmu majetku - příjmy od organizačních složek, příspěvkových organizací - zisk z obecních podniků - dividendy z akcií, přijaté úroky - přijaté sankční pokuty <p>Přijaté dotace</p> <ul style="list-style-type: none"> - běžné neinvestiční dotace účelové a neúčelové (ze státního rozpočtu, z rozpočtu kraje, atd.) 	<p>Běžné:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mzdy a platy - povinné pojistné za zaměstnance - materiálové - energie - nájemné - sankce za porušení rozpočtové kázně - sociální dávky - placené pokuty - placené úroky - dotace vlastním organizačním složkám a jiným subjektům - ostatní (poskytnuté dary)
<p>Kapitálové:</p> <ul style="list-style-type: none"> - z prodeje movitého a nemovitého majetku - z prodeje akcií a majetkových podílů - přijaté střednědobé a dlouhodobé úvěry - příjmy z emise komunálních obligací <p>Přijaté dotace</p> <ul style="list-style-type: none"> - investiční transfery účelové a neúčelové 	<p>Kapitálové – investiční výdaje na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pořízení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku - na investiční příspěvky příspěvkovým organizacím - nákup cenných papírů - splátky úvěrů - ostatní

Zdroj: PEKOVÁ, J.; PILNÝ, J.; JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 263

Příloha č. 2 – Logo města Zábřeh



Zdroj: www.zabreh.cz⁴²

⁴² Město Zábřeh. *Symboly a grafika* [on-line]. Město Zábřeh [11.04.2013]. Dostupné z: <http://www.zabreh.cz/mesto-zabreh/symboly-a-grafika>

Příloha č. 3 – Tabulka pro stanovení bodovací stupnice pro hodnocení kritéria naplněnost prioritních os

Celkem bodů za prioritní osy	6	5-4	3-2	1	0
Stupeň výsledného hodnocení	5	4	3	2	1

Zdroj: vlastní zpracování